VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI INFRASTRUKTURY**
(NR 273)
z dnia 12 marca 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 273)

12 marca 2019 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Bogdana Rzońcy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– projekt dezyderatu w sprawie obowiązku stosowania zasady projektowania uniwersalnego;

– projekt dezyderatu dotyczącego rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów;

– informację na temat Raportu o uwarunkowaniach, skutkach i kosztach chaosu przestrzennego w Polsce.

W posiedzeniu udział wzięli: **Maria Szwałko** dyrektor Departamentu Polityki Przestrzennej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wraz ze współpracownikami, **Tomasz Emiljan** dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, prof. dr hab. **Tadeusz Markowski** przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Elżbieta Kessel, Jakub Sindrewicz** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Infrastruktury.

Witam państwa posłów i zaproszonych gości. Wśród gości są dzisiaj z nami: pan prof. Tadeusz Markowski, pan prof. Tomasz Przemysław Śleszyński z Polskiej Akademii Nauk oraz pan dr Adam Kowalewski. Departament Infrastruktury NIK reprezentuje pan dyrektor Tomasz Emilijan. Witam także przedstawicieli resortu inwestycji i rozwoju w osobach pani Marii Szwałko, dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej, pana Przemysława Hermana, wicedyrektora tego departamentu i pani Agnieszki Ligęzy, naczelnika wydziału w tym departamencie.

Szanowni państwo, w porządku obrad mamy dzisiaj informację na temat raportu o uwarunkowaniach, skutkach i kosztach chaosu przestrzennego w Polsce i tym będziemy się głównie zajmować, ale – z uwagi na prośbę pana dyrektora (licząc na wyrozumiałość państwa posłów) – proponuję, żeby w pierwszej kolejności rozpatrzyć dezyderaty (państwo posłowie mają je przed sobą). Na początku zatem odnieślibyśmy się do tych dezyderatów, ponieważ jest taka potrzeba a później mielibyśmy już czas na dyskusję w ramach tematu, który stanowi główny punkt dzisiejszego posiedzenia.

Czy jest zgoda na przedstawioną propozycję?

Nie słyszę sprzeciwu, dziękuję bardzo.

Wysoka Komisjo, mamy przed sobą dezyderaty Komisji Infrastruktury – nr 9 i 10. Pierwszy z nich jest kierowany do Prezesa Rady Ministrów w sprawie obowiązku stosowania zasady projektowania uniwersalnego a drugi – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i dotyczy rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów.

Obydwa dezyderaty noszą dzisiejszą datę, w projektach jest wprawdzie data jutrzejsza, ale zostanie to zmienione ze względu na zmianę terminu posiedzenia Komisji, przyspieszyliśmy nieco pracę.

Czy ktoś z państwa posłów zgłasza jakieś uwagi do treści zaproponowanych dezyderatów?

Pani poseł Sibińska, bardzo proszę.

Poseł Krystyna Sibińska (PO-KO):

Dzień dobry państwu.

Panie przewodniczący, nie tyle chodzi o uwagi, ile tytułem pewnego uzupełnienia chciałam dodać, że jak wszyscy wiemy, rozpatrywane dezyderaty są efektem jednego z ostatnich posiedzeń Wysokiej Komisji, na którym był prezentowany raport NIK mówiący o tym, jak wyglądają nasze obiekty, szczególnie użyteczności publicznej, jeśli chodzi o dostosowanie ich do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ze strony przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, jak i Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju została wówczas zgłoszona sugestia, że głos Komisji mógłby mocno wesprzeć ich działania zmierzające w kierunku wprowadzenia pewnych rozwiązań i dlatego te dezyderaty należy traktować jako wzmocnienie ich starań na rzecz przeprowadzenia określonych prac legislacyjnych.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Bardzo dziękuję.

Czy pan dyrektor zgłasza jakieś uwagi do proponowanych dezyderatów?

Proszę uprzejmie.

Wicedyrektor Departamentu Polityki Przestrzennej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju Przemysław Herman:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Szanowni państwo, nie zgłaszamy żadnych uwag.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Czyli oznacza to, że przyjmujemy obydwa dezyderaty bez sprzeciwu, oczywiście – z dzisiejszą datą, tzn. 12 marca 2019 r.

Bardzo dziękuję.

Zanim przejdziemy do raportu dotyczącego uwarunkowań, skutków i kosztów chaosu przestrzennego w Polsce, jeszcze jedna drobna formalność. Chodzi o przyjęcie protokołów z posiedzeń Komisji nr 213, 228, 230, 232-234, 237-240, 242-250 i 252-255. Wcześniej nikt nie zgłosił zastrzeżeń do treści wymienionych protokołów – rozumiem, że tym samym przyjęliśmy wymienione protokoły.

Dziękuję.

W tej chwili, szanowni pastwo, możemy już przystąpić do właściwej części posiedzenia, w niczym oczywiście nie umniejszając poprzedniemu punktowi porządku dziennego.

Bardzo proszę pana profesora (lub wskazaną przez niego osobę) o zabranie głosu na temat stanu zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Rozumiem, że pan profesor będzie gospodarzem tego wystąpienia i dlatego proszę, jeśli zajdzie taka potrzeba, o stosowne udzielanie głosu swoim współpracownikom.

Proszę, panie profesorze.

Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk prof. dr hab. Tadeusz Markowski:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Kolejność wystąpień mamy ustaloną. Rozpocznie pan prof. Tomasz Śleszyński – od tej części, która dotyczy kosztów. Chodzi o to, aby państwa na pewne kwestie uczulić, w drugiej części ja zabiorę głos i spróbuję pokazać, w jakim kierunku powinna zmierzać modyfikacja modelu a prezentację zakończy pan dr Adam Kowalewski.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Przyjmujemy oczywiście pańską propozycję, panie profesorze.

Udzielam głosu panu prof. Śleszyńskiemu, bardzo proszę.

Kierownik Zakładu Geografii Miast i Ludności w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dr hab. prof. ndzw. IGiPZ Tomasz Przemysław Śleszyński:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Rzeczywiście, podzieliliśmy się rolami – ja najwięcej opowiem o diagnozie a koledzy profesorowie przedstawią sposoby na przezwyciężenie tego stanu, który mamy obecnie i zaproponują pewne rekomendacje.

Na wstępie chciałbym w imieniu naszego zespołu bardzo serdecznie państwu podziękować za zaproszenie. To jest już nasze drugie spotkanie w murach Sejmu, pierwsze odbyło się miesiąc temu na forum podkomisji do spraw planowania przestrzennego i budownictwa. Miała miejsce wówczas żywa dyskusja i głęboko wierzę, że nasz raport poruszy zarówno myśli, jak i serca pań posłanek i panów posłów, ponieważ sprawa jest naprawdę ważna.

Szanowni państwo, raport – o którym mówię – został wydany przez jeden z komitetów Polskiej Akademii Nauk, mam na myśli Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Można powiedzieć, że jest to najważniejsza instytucja, która jednoczy środowiska naukowe i eksperckie w ramach dyscypliny, która jest określana jako gospodarka przestrzenna. Zostały opublikowane trzy tomy, które są powszechnie dostępne poprzez stronę internetową, można je sobie w każdej chwili pobrać. Dodam tylko, że raport zbiegł się w czasie (zresztą nieprzypadkowo) z trwającymi pracami, o czym zapewne państwo wiecie, nad usprawnieniem planowania przestrzennego. Kolejną odsłoną tych działań było ogłoszenie założeń do nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które miało miejsce w grudniu ubiegłego roku.

Proszę państwa, chcę bardzo mocno podkreślić, że nasz raport wynika w znacznej mierze z silnego kryzysu w planowaniu przestrzennym. Nie możemy go przełamać od bardzo wielu lat, a chyba trzeba by już nawet mówić o dekadach. W przygotowaniu raportu uczestniczyło blisko trzydziestu autorów z różnych uczelni z całego kraju, w tym także z Polskiej Akademii Nauk. Raport liczy sobie 840 stron, a więc jest to bardzo rzetelny i wyczerpujący materiał, pierwszy tak duży w Polsce. Nie wiem, czy na świecie ktoś przygotował tego typu raport… największy zagraniczny, który jest mi znany, to raport przygotowany w Stanach Zjednoczonych, ale tamten liczy tylko 600 stron – można powiedzieć, że na tym polu pokonaliśmy Stany Zjednoczone… to, oczywiście, żart. Raport dotyczy bardzo ważnych kwestii i o tych bardzo ważnych sprawach będę chciał państwu opowiedzieć. Jak wspomniałem na początku, w moim wystąpieniu skoncentruję się na diagnozie.

Celem raportu, głównie diagnostycznym, była identyfikacja zjawisk chaosu przestrzennego, które powodują określone koszty, zarówno w sferze gospodarczej, społecznej, przyrodniczej i każdej innej.

Po pierwsze dokonaliśmy kwerendy danych. Okazuje się, że jest kilka opracowań, z których można skorzystać, tylko że wspomniane dane są z reguły rozproszone. Najistotniejsze w naszej pracy (a myślę także, że i przełomowe) było to, iż spróbowaliśmy oszacować różnego rodzaju koszty. Dokonaliśmy tego na podstawie różnego rodzaju wycinkowych badań prowadzonych w Polsce przez społeczność naukową oraz na podstawie własnych założeń, które przyjęliśmy w raporcie.

Oprócz części diagnostycznej podjęliśmy się również wskazania dróg naprawy, o tym będą mówili później moi koledzy, którzy przedstawią wnioski i konkretne rekomendacje – w moim wystąpieniu, jak wspominałem, ograniczę się do kwestii diagnozy.

W raporcie postaraliśmy się zidentyfikować koszty chaosu przestrzennego. Wyodrębniliśmy w tym celu około dziesięciu grup, dziedzin działalności życia społeczno-gospodarczego, takich jak: osadnictwo, rynek nieruchomości, rolnictwo, transport itd. (po kolei, wszystkie dziedziny są wymienione na pokazywanym slajdzie). Do tych obszarów dopasowaliśmy pewna matrycę przyczyn, skutków i kosztów, nie będę tego szczegółowo omawiał. Na ekranie widzicie państwo pewien poglądowy obrazek, który ilustruje, jak tytaniczna była to praca. Trwała ona ponad dwa lata. Trzydziestoosobowy zespół badał poszczególne dziedziny pod kątem uwarunkowań, przyczyn i skutków oraz kosztów w wymiarze społeczno-ekonomicznym. *Novum* było to, że oprócz oszacowania kosztów w złotówkach dokonaliśmy tego także w jednostkach czasowych i kilku innych miernikach. Oczywiście, nie jestem w stanie w tak krótkim czasie wszystkiego państwu opowiedzieć, moja wypowiedź potrwa pewnie zaledwie kilkanaście minut, więc przedstawienie wszystkich informacji byłoby przedsięwzięciem karkołomnym (i chyba nawet

trudniejszym niż przygotowanie raportu) dlatego ograniczę się do zaprezentowania kilku przykładowych, najbardziej charakterystycznych kwestii.

Zacznę od klasyfikacji przyczyn, ponieważ jest to bardzo ważna rzecz.

Szanowni państwo, czasami mówi się, że chaos przestrzenny w Polsce to coś, co pojawiło się po roku 1990 – otóż nie, ten chaos ma głębokie korzenie w historii naszego kraju. W raporcie sięgamy w tym kontekście do polityki osadniczej zaborców w okresie rozbiorów, omawiamy kwestie związane z rabunkową działalnością w okresie II wojny światowej a także z systemem nakazowo-rozdzielczym, który obowiązywał w okresie PRL. Dopiero na takie historyczne tło, które negatywnie wpłynęło na przestrzenne zagospodarowanie kraju, nakłada się okres transformacji po 1990 r. i o tym trzeba pamiętać.

W naszym raporcie identyfikujemy zatem kilka grup przyczyn natury społecznej i historycznej. Jeśli chodzi o współczesność to zwracamy uwagę na zagadnienia modernizacyjne, postmodernizacyjne, ale także psychologiczne, społeczne i kulturowe oraz na problem prawa regulującego planowanie (później powiem jeszcze kilka zdań na ten temat).

Które sprawy są najważniejsze? Jeśli chodzi o współczesność to można powiedzieć, iż kwestia osadnicza. Na mapie, którą państwo widzicie, ciemne plamy w odcieniu brązowym i zielonym pokazują kierunki migracji w Polsce i tzw. suburbanizację, czyli rozprzestrzenianie się miast wokół jednostek miejskich różnego rzędu. Zwracam uwagę na istotną kwestię a mianowicie, że dotychczas przyjmowało się, iż suburbanizacja dotyczy tylko największych miast. Okazuje się, że tak nie jest, suburbanizacja zeszła już na bardzo niski szczebel w hierarchii osadniczej. Rozproszenie zabudowy, suburbanizacja, występuje już w mniejszych miastach, nie tylko w największych ośrodkach takich jak Warszawa, Kraków, Poznań czy Trójmiasto, to zeszło niżej – do miast powiatowych grodzkich, a nawet do miast powiatowych. Zjawisko obserwuje się na obszarze całego kraju. Na kilku obrazkach przedstawiających zdjęcia lotnicze widzicie państwo wyraźnie, jak silnie jest rozrzucona zabudowa.

Dlaczego tak się dzieje?

Jednym z głównych uwarunkowań jest, trzeba to wyraźnie powiedzieć, wadliwe, czy też mówiąc wprost, złe prawo planistyczne. Obowiązuje bowiem ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., która dopuszcza to, że tereny budowlane mogą być planowane w sposób niekontrolowany, można je planować w sposób nadmierny. Na slajdzie widzicie państwo, ile ludności – zgodnie z planami miejscowymi – może zamieszkać na terenach budowlanych, odrolnionych, w stosunku do liczby ludności, która tam zamieszkuje. Kolory jasne to stosunek w granicach jednego, ale kolory ciemne, czerwone, pokazują obszary, na terenie których, w planach miejscowych, jest przewidzianych tyle terenów na postawienie domów jednorodzinnych i częściowo wielorodzinnych, że na danym terenie może zamieszkać nawet dziesięć razy więcej ludzi niż mieszka tam w tej chwili – fachowo to zjawisko nazywa się nadpodażą gruntów budowlanych.

Jeżeli to wszystko przeliczymy dla każdej gminy (bo są dane GUS, które możemy w tym celu wykorzystać) to wyjdzie nam, że – zgodnie z planami miejscowymi – na terenie całego kraju może zamieszkać ok. 60 mln osób, czyli znacznie więcej niż wynosi obecna populacja Polski. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę studia uwarunkowań (bo plany miejscowe to pokrycie zaledwie ok. 30%, czyli 1/3 powierzchni kraju) to wyjdzie nam, na podstawie uwarunkowań, iż w Polsce może zamieszkać nawet do 200 mln osób, nadpodaż gruntów budowlanych jest więc dobrze udokumentowana.

Możemy zejść na poziom każdej gminy. Mamy na ekranie przykład z okolic Warszawy, chociaż – oczywiście – możemy dokonać takich wyliczeń dla większości polskich gmin. Widzicie państwo wyraźne różnice, to są krotności. Nadpodaż jest bardzo silna w takich gminach jak Lesznowola, Piaseczno itd. – nie wymieniam wszystkich gmin, bo nie ma na to teraz czasu, materia jest szczegółowo przedstawiona i udokumentowana w naszym raporcie.

Jeśli wygenerowane dane odniesiemy do wszystkich podmiejskich stref wszystkich ważniejszych polskich miast liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców (przedstawia to pokazywana mapa, na której jest uwzględnionych 150 takich miast) to się okaże, że w strefie podmiejskiej Warszawy możemy jeszcze osiedlić 3 mln mieszkańców, w strefie krakowskiej będzie to 1,5 mln mieszkańców, a w nieco mniejszych, takich jak olsztyń-

ska czy kielecka, będą to setki tysięcy osób. To jest bardzo groźne, ponieważ skutkiem może być rozproszona zabudowa.

Kilka słów na temat kolejnej kwestii, która rujnuje naszą przestrzeń, czyli o słynnych warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tzw. WZiZT, w skrócie – WZ-tkach. W dużej mierze dotyczą one zagadnień mieszkaniowych, czyli tego, gdzie można zbudować dom. Na przykładzie gmin podwarszawskich pokazujemy na wykresie, w jakiej odległości od istniejącej zabudowy budowane są nowe domy. Okazuje się, że jest wiele gmin, w których powstają nowe budynki lub osiedla w odległości kilkuset metrów od już istniejącej zabudowy. Z czym to się wiąże? Każdy dodatkowy metr odległości oznacza, że trzeba wybudować dłuższą drogę, że trzeba uzbroić teren w odpowiednią infrastrukturę, następnie trzeba ten teren utrzymać, odśnieżyć itd. a to wszystko kosztuje (za chwilę pokażę państwu, jakie są to koszty).

Kolejny przykład pokazuje, w jakiej odległości od obiektów, w których realizuje się zadania ze sfery opieki zdrowotnej, budujemy nasze domy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Okazuje się, że budujemy się bardzo daleko od istniejącej struktury usług publicznych. Niekiedy jest to nawet kilka kilometrów. Jak to wygląda w skali kraju? Na niektórych obszarach WZ-tek jest więcej, na niektórych mniej. Więcej jest ich wydawanych przede wszystkim w strefach podmiejskich. Jeśli chodzi o regiony, to przoduje tutaj Wielkopolska i, generalnie, południe Polski. W latach 2003-2017, czyli w okresie obowiązywania aktualnej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wydano już ponad 2 miliony WZ-tek.

Jakie są inne wady planów miejscowych?

Proszę zwrócić uwagę na te unikatowe dane, które udało nam się pozyskać od jednego z deweloperów działających na naszym rynku. Dzięki współpracy, ta firma przekazała nam dane o kilkunastu tysiącach miejscowych planów zagospodarowania (takich planów w skali kraju mamy ok. 50 tysięcy) a więc jest to duża próba – 15 tysięcy. Co nas zaskoczyło? Częściowo o tym wiedzieliśmy i tego się spodziewaliśmy, ale dopiero ta próba pokazała, jaki kształt mają plany miejscowe.

Oczywiście, powierzchnia niektórych z nich jest zwarta i przypomina prostokąt lub romb, jak na wykresie widocznym w górnym rogu ekranu, ale zobaczcie państwo rysunki z lewej strony. Plany są wykonywane dla jakichś terenów mało spójnych obszarowo, widoczne są jakieś dziury, wyspy itd. Tego jest bardzo dużo i okazuje się, że przeciętna powierzchnia płatu takiego planu wynosi czasami poniżej 1 ha. Taki plan miejscowy nie ma większej wartości w sensie porządkowania przestrzeni i kreowania ładu przestrzennego niż decyzja lokalizacyjna – to jest błąd systemowy planów w Polsce. Nie został on dotychczas usunięty. Brak jest określenia minimalnej wielkości planu miejscowego, nie określa tego żadna ustawa ani rozporządzenie. Jest to poważny kłopot i stąd bierze się rozdrobnienie i dziwne kształty planów, omijanie terenów trudnych a przecież plan miejscowy powinien właśnie obejmować obszary, które z pewnych względów są trudne – to tam plan powinien regulować kwestie dotyczące prawa własności, dobra wspólnego, potrzeb poszczególnych podmiotów funkcjonujących w zamieszkanej przestrzeni itd.

W tej chwili chcę państwu pokazać przykładowe trzy rodzaje kosztów spośród stu pięćdziesięciu, które w naszym raporcie zidentyfikowaliśmy.

W pierwszym przypadku chodzi o koszty infrastruktury. Posiadamy twarde dane, z których wynika, iż każdy metr powyżej pewnej odległości generuje dodatkowe koszty w postaci budowy dróg, kanalizacji a następnie ich utrzymania. Okazuje się, że każdy metr powyżej pewnej odległości kosztuje nas (mówię nas, bo chodzi o mieszkańców i podatników) ponad 1600 zł. Jeśli przeliczymy sobie te wszystkie dodatkowe metry rozproszonej zabudowy w każdej gminie odpowiednimi wskaźnikami (bardzo ostrożnymi, co od razu zastrzegam, ale dzięki danym geodezyjnym dysponujemy szczegółowymi danymi budynków itd.) to się okaże, że w skali całego kraju koszt, o którym mowa, wynosi ok. 16 mld zł rocznie. Jest to jeden z podstawowych kosztów ponoszonych z tytułu nadmiernie rozproszonej zabudowy.

Dalej są przedstawione inne kwestie, jak chociażby roszczenia odszkodowawcze. W Poznaniu, na przykład, są one udokumentowane na kilkaset milionów złotych, bo okazuje się (co jest to powszechnie wiadome w środowisku urbanistyczno-budowla-

nym), że – jeśli mamy teren budowlany to, zgodnie z obowiązującymi przepisami, gmina musi zapewnić drogę a najczęściej musi tę drogę wykupić. Jeśli to wszystko przeliczymy na metry kwadratowe, na potrzeby wynikające z transportu to w niektórych miejscach skutkiem będą pozwy na setki milionów złotych. W skali kraju nikt nie prowadzi monitoringu tego zjawiska, ale z pewnością roszczenia przekraczają miliard złotych, może dwa a nawet trzy (a może w grę wchodzą jeszcze większe sumy). W środku macie państwo pokazane jeszcze koszty uzbrojenia terenu, co też oczywiście generuje niepotrzebne, nadmierne zobowiązania.

Co jest jeszcze charakterystyczne dla tego kryzysu, o którym się słyszy? Okazuje się, że gminy odrolniają olbrzymie powierzchnie, do dziś odrolniono 6 mld m^2 gruntu – najczęściej zmieniano użytkowanie z rolniczego na użytkowo-budowlane. Jak by się mogło wydawać, ceny gruntu powinny z tego tytułu rosnąć to jednak gminy na tym nie korzystają, nie korzystają z podatku od czynności prawnych a, w zasadzie, korzystają, tylko w bardzo małym zakresie. Kiedy te dochody zestawimy z kosztami, czyli wykupem gruntów, budową dróg gminnych, budową innej infrastruktury, to się okazuje, że bilans jest już w tej chwili ujemny.

Jeśli dobrze widzę na ekranie, w tej chwili jest to już 4,5 mld zł na minusie. To narasta. Mamy dane z pewnych ciągów czasowych i wiemy, że te liczby niestety nam wzrastają, że wskaźniki są coraz gorsze.

W raporcie znajdujemy także innego rodzaju zestawienia, z innych opracowań i publikacji. Są na przykład wyliczenia mówiące, że koszt uzbrojenia działki, przy maksymalnym rozproszeniu w stosunku do zabudowy skoncentrowanej wielorodzinnej, jest nawet sto razy większy. Proszę państwa, gdyby ten koszt był zaledwie dziesięć razy większy, to i tak jest na czym oszczędzać.

Zobaczmy, jak wygląda wskaźnik przedstawiający długość sieci infrastruktury na jednego mieszkańca, jest to pewna miara efektywności społeczno-ekonomicznej. Widzimy, że różnice pomiędzy zabudową podmiejską a zabudową rozproszoną są kilkukrotne.

Teraz chciałbym już przejść do podsumowania kosztów, ale zanim do niego dojdę, przywołam wyniki badań, które są prowadzone w zachodniej Europie. Tam kwestia kosztów rozproszonej zabudowy i chaosu przestrzennego jest bardzo dokładnie badana.

W takiej postaci, może nieco edukacyjnej, bo pokazywany obrazek jest przeznaczony dla przeciętnego mieszkańca (a nie dla naukowca czy eksperta) są zaprezentowane wyliczenia, zgodnie z którymi koszty w strefie podmiejskiej, czyli *suburban*, w stosunku do zabudowy rdzeniowej, miejskiej, czyli *urban*, są średnio 2,4 raza większe (zapamiętajmy sobie tę wielkość). Tym epatuje się społeczeństwo, które przekonuje się, iż taką zabudowę należy ograniczać i trzeba prowadzić do lokalnej koncentracji itd. Tymczasem pamiętajmy, że na świecie *urban splow* wygląda tak, jak widać na zdjęciu – to jest przykład zabudowy podmiejskiej w Wielkiej Brytanii i Holandii. Jak widzimy, wszystko jest uporządkowane.

Tak jest na świecie a tak zabudowa podmiejska wygląda w Polsce.

Widzimy, że to jest zupełnie inny w Polsce niż na zachodzie Europy. W związku z tym różnice w kosztach nie wynoszą bynajmniej 2,4 raza. Na tej mapie macie to państwo pokazane poglądowo. To 150 polskich miast i ich podmiejskich stref. Można zaobserwować różnicę pomiędzy miastem a strefą podmiejską, w metrach bodaj kanalizacji lub wodociągów – z tego miejsca dokładnie nie widzę, ale to nie jest w tym momencie aż tak bardzo istotne, widać tę różnicę wyraźnie. Wskaźnik na poziomie 2,5 raza, taki jak w zachodniej Europie, oznacza obszary zaznaczone na niebiesko i zielono. Te zimne kolory, to jak widać obszar w okolicach Zielonej Góry, Wałbrzycha, Opola i kilku jeszcze innych miast, Zakopanego i paru miast na południu kraju. Większość naszych stref podmiejskich jest jednak o wiele bardziej nieefektywna ekonomicznie. Są obszary pięciokrotnie, dziesięciokrotnie, a nawet maksymalnie osiemnaście razy przewyższające pod tym względem koszty miejskie (taki przypadek mamy bodajże w Suwałkach).

Wyraźnie widać, jak gigantyczne są różnice i dlatego powstaje pytanie: skoro na Zachodzie jest to problem to dlaczego u nas, kiedy te wskaźniki w Polsce są o wiele wyższe, nie można zająć się tą sprawą o wiele intensywniej niż dotychczas?

Ile nas to wszystko łącznie kosztuje?

Jak powiedziałem, nie jestem w stanie wymienić wszystkich stu pięćdziesięciu kosztów, ale w raporcie znajdziecie państwo szczegółowe dane na ten temat, wszystko jest odpowiednio udokumentowane.

Pokazałem tylko kilka wybranych przykładów.

Jeśli podliczymy główne obszary działalności, to otrzymamy kwotę ok. 84,3 mld zł. To jest oczywiście tylko szacunek, ale od razu powiem, że dokonany na podstawie ostrożnych założeń. Gdyby nawet wyszło, że jest to 50 czy 60 mld zł, to i tak są to dziesiątki miliardów, które w ciągu roku tracimy na skutek chaosu przestrzennego, zwłaszcza w efekcie rozproszenia zabudowy, nadwyżki terenów budowlanych, rozrastającej się motoryzacji (bo przy rozproszonej zabudowie i chaosie przestrzennym żadna komunikacja publiczna nie będzie efektywna, ponieważ autobus nie może się zatrzymywać co sto lub co dwieście metrów) – to wszystko nas kosztuje ponad 80 miliardów zł. Tę kwotę można porównać z wydatkami na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Jest to wielokrotnie więcej niż w przypadku innych wydatków z budżetu państwa.

Szanowni państwo, trzeba wyraźnie powiedzieć, że utrzymanie obecnego stanu lub kosmetyczne zmiany grożą pogłębianiem się kryzysu, w tym destabilizacją finansów publicznych i bankructwem gmin. Nad nami wisi tykająca bomba zegarowa w postaci wykupu gruntów. Są pozwy, o których mówiłem, w których właściciele gruntów domagają się odszkodowań i żądają, aby gmina wykupiła grunty. To jest jeden z tych wspomnianych stu pięćdziesięciu rodzajów kosztów, ale oczywiście jest ich więcej.

Pamiętajmy, że nie żyjemy w próżni. Stan obecny narastał od pewnego czasu i jest skutkiem różnych uwarunkowań historycznych, ale trzeba myśleć o tym, co się będzie działo w przyszłości. Wiemy, że będzie postępowała polaryzacja pod względem rozmieszczenia różnych struktur osadniczo-demograficznych, także depopulacja, będziemy mieli do czynienia z rosnącym niedopasowaniem miejsc pracy i zamieszkania, coraz bardziej rozproszone efektywne i nieefektywne osadnictwo, coraz bardziej niewydolny system itd. Zbiega się tutaj w przyszłości szereg zagrożeń, które będą wzmagały takie problemy jak choćby ten, że coraz więcej będzie w gminach osób starszych, prawdopodobnie coraz mniejsze będą podatki i coraz trudniej będzie utrzymać tę nieefektywną infrastrukturę, która będzie dotyczyła rozproszonego osadnictwa.

Na tym zakończę moje wystąpienie, bardzo dziękuję za uwagę.

Przekazuję głos panu prof. Markowskiemu, który będzie mówił o tym, co robić pod kątem rekomendacji i wniosków zawartych w naszym raporcie.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Bardzo dziękuję za interesująca prezentację, panie profesorze, była ona niezmiernie ciekawa.

Teraz, zgodnie z pana życzeniem, głos zabierze pan prof. Markowski, bardzo proszę.

Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN prof. dr hab. Tadeusz Markowski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, bardzo dziękuję za możliwość wystąpienia przed tak szacownym gremium, chciałbym się skoncentrować tylko na kilku sprawach. Pewnie tego, co tutaj mamy, nie będzie można w całości omówić, ale dostaniecie państwo tę prezentację, są dostępne raporty, będzie następna konferencja w Najwyższej Izbie Kontroli, na której spróbujemy te propozycje omówić a w posiedzeniu bierze także udział przedstawiciel resortu, który pracuje nad projektem pewnej zmiany ustawy, która dotyczy sfery nas bezpośrednio interesującej.

Moje wystąpienie zacznę od pewnej refleksji.

Po pierwsze, trzeba sobie uświadomić, iż nagle okazało się, że gmina samorządowa w systemie gospodarki przestrzennej, która dostała bardzo potężne narzędzie w postaci tworzenia prawa miejscowego, korzysta z niego w sposób zupełnie inny niż zakładano. Idea planowania, jako systemu interwencji w ułomną gospodarką nieruchomościami, ułomne rynki oraz instrument rozwiązywania problemów związanych ze spekulacjami gruntami (a to są typowe cechy kapitalistycznej gospodarki) w naszych warunkach okazała się dosyć groźnym narzędziem.

Początkowo wydawało się nam, że wszystko będzie się odbywać zgodnie z filozofią dobrego planisty, który planuje rozwój. Wyzwoliły się jednak bardzo potężne siły związane z wolnością i swobodą, z jaką pozwolono działać w gospodarce gruntami. W Polsce, jak państwo widzieliście w prezentowanym raporcie, posiadamy szczególny system podziału gruntów. Działki są małe i mają wielu właścicieli, a to jest także określona grupa elektoratu, która zawsze ma swoje interesy. Osłabienie funkcji rolniczej także wywiera presję na to, aby zamieniać tereny rolne na tereny budowlane.

Mamy taką sytuację, że gminy właściwie nie zajmowały się planowaniem ładu przestrzennego, tylko przy pomocy planów miejscowych, od czasu transformacji dokonywały zamiany gruntów rolnych na tereny budowlane, bo wszyscy tego oczekiwali. Nie wydawało nam się, że wywoła to natychmiast takie groźne skutki, chociaż środowiska urbanistów bardzo mocno artykułowały te sprawy.

W efekcie stworzyliśmy system, w którym nie ponosimy skutków swoich działań, a przynajmniej nie ponoszą ich właściciele i deweloperzy. Skutki ich ekspansywnej działalności są przerzucane na społeczeństwo, które pewnych spraw nie jest w ogóle świadome. Ktoś za coś musi zapłacić. Zapominamy jednak, że żyjemy w społeczeństwie, w gospodarce, w której działa mechanizm pułapek społecznych i nie da się ich rozwiązać na poziomie grupowym a nawet na poziomie samorządowym.

Zakładanie, że jeżeli damy samorządom możliwość racjonalizowania (na przykład, tak jak w ostatnich korektach ustawy), że można zbudować racjonalną prognozę rozwoju gminy i jeżeli się nie wykaże tej racjonalności to nie można powiększać swoich terenów – wszystkie gminy, jak wiemy z badań środowisk naukowych, potrafiły wykazać, że jest większe zapotrzebowanie a więc drugie domy, większe działki. Ten mechanizm nie działa, więc jest wiele takich rzeczy, które – nie znając relacji przyczynowo-skutkowych – próbujemy potem naprawić przy pomocy kolejnej ustawy.

Naszym problemem, według naszych badań i wiedzy, jest to, że nie ma takich systemowych badań, które by pokazywały, co jest przyczyną danego zjawiska. Żyjemy w niepewności, niepełnej wiedzy, rozproszonej. Myśmy to po raz pierwszy próbowali zebrać. Na tym tle bardzo łatwo jest rzucać różne hasła, że przy pomocy jakiegoś rozwiązania coś nam się uda zrobić. Mamy już ustawę krajobrazową, która miała być zbawieniem – okazało się, że niczego nie rozwiązała, dlatego, że też nie wiedzieliśmy dokładnie o przyczynach ekspansji z wiatrakami na te tereny, dlaczego i gdzie powinniśmy przeciwdziałać, jakimi instrumentami ekonomicznymi.

Również trzeba sobie zdawać sprawę, że sama ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (jakbyśmy jej nie nazwali) jest oderwanym fragmentem regulacji systemowych. Nie da się naprawić przy pomocy tej ustawy (jeżeli ją szybko przyjmiemy), jeśli nie zmienimy całego otoczenia, nie stworzymy silnej presji bodźców ekonomicznych, które będą racjonalizowały, jeżeli nie będziemy mieli instrumentów, które ograniczają spekulację gruntami, jeżeli nie uświadomimy sobie, że Polska siedzi na olbrzymiej bombie, jeśli kolega zaprezentował, że mamy odrolnionych potencjalnie gruntów dla 200 lub 300 mln ludzi (a dla 60 mln ludzi na pewno) to jest teren w obrocie. On nie ma wartości w sześćdziesięciu procentach a na niego mogą być zaciągnięte różnego rodzaju kredyty, ciche umowy itd. To jest podważanie systemu finansowego.

Wszystkie gospodarki kapitalistyczne, które przeżywały kryzys, zaczynały go od sektora budowlanego, infrastrukturalnego. Póki mamy jeszcze zasilanie z Unii Europejskiej, to jest to łagodzone, ale wystarczy, że jedna śrubka będzie przykręcona to będziemy mieli olbrzymi kryzys finansowy, do którego sami się przysłużyliśmy.

A więc wiara, że – na przykład – gminy sobie poradzą przy pomocy tej ustawy, nic nie da, stąd potrzeba dyskusji na temat zintegrowanego systemu planowania. Mamy zapisy w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju… czy z tego wyjdzie system to ja nie wiem, ale spróbujmy zająć się paroma sprawami, które my chcemy tu mocno podkreślić.

To jest konieczność powiązania planowania miejscowego, lokalnego, z planami wojewódzkimi. Jeżeli tego nie będzie, plan wojewódzki nie będzie miał znaczenia regulacyjnego ograniczającego gminy to nic się nie uda zrobić. W tej chwili planowanie wojewódzkie i próby robienia strategii (a jestem ekspertem doradzającym w województwach) są na podstawie zarysowanej ustawy i projektu, śmiem powiedzieć, kompilacją starej

ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie wrzuca się wszystkie elementy, które były inwentaryzowane, taka mapa, taki obrazek z projektem strategii rozwoju. Nic z tego nie będzie wynikało, jeżeli nie przygotujemy dobrego aktu prawnego i podejrzewam, że on będzie również obciążany grzechami, jest robiony w innym ministerstwie, natomiast ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym w innym ministerstwie – i tu już nie widzę spójności. To są bardzo poważne problemy.

Ja się kłócę z moimi kolegami o jedną rzecz. Jedni uważają, my mamy gospodarkę rynkową.. to racjonalność, to tłumaczmy, to ograniczajmy, to wprowadzajmy mechanizmy rynkowe. Przy tym, cośmy zrobili, ja nie wierzę, że będzie można opanować procesy ekspansji w gminach, populistycznie działających, jeśli nie będzie regulacji idącej od poziomu krajowego poprzez poziom wojewódzki do gminy. Gminy będą szczęśliwe, że – na przykład – mogą zwiększyć swoją powierzchnię terenów o 5% albo wcale. Nie będzie można oskarżyć burmistrza i populistycznie, on musi kwestię rozwiązać w ramach przydzielonego limitu.

Dopóki nie wybrniemy z tego procesu to nie wydaje mi się, że próby zapisu, że racjonalnie prognozy zrobimy itd. Suma prognoz na poziomie gminnym wykaże, że w Polsce będzie 120 mln ludzi, taka będzie praktyka. A jeżeli nie w ludziach, to udowodnimy w powierzchni mieszkalnej. Powiemy, że będziemy mieli po dwa mieszkania, że standard trzeba powiększyć itd.

Warunkiem poprawy systemu jest spojrzenie na całość, być może nawet na poziomie krajowym. Można przyjąć zasadę zerowego wzrostu. Przypomnę, że w Szwajcarii, na przykład, jest ustawa, która mówi, że rozwój przestrzenny jest na poziomie zerowym: chcesz zabudowę, rozbierz coś, zintensyfikuj – inaczej nie ma, mamy zbyt cenne tereny. My możemy postawić pół Polski. Na ścianie wschodniej mamy ucieczkę, więc mamy strefę centralną, gdzie pozwalamy na więcej, w innych mniej, żeby opanować to wszystko. To są propozycje.

Przyjęcie zasady o publicznym charakterze walorów przestrzeni i środowiska… to musi być bardzo mocno wydobyte. Przestrzeń ma cechy wielowymiarowe, w trójwymiarach. Ziemia, jak mówimy, że dajemy i ktoś jest właścicielem, to ta powierzchnia nad tym właścicielem jest dobrem publicznym. W imię tego interesu publicznego powinniśmy móc to regulować – to jest podstawowe prawo interwencji w ochronę interesów publicznych, które w Polsce jest źle zdefiniowane. Nawet, jak się rozpoczyna starą ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym, to ciągle się kłócimy o to prawo do dysponowania własnością… ono jest źle pojmowane. Prezentowałem swoje spojrzenie na zasadę sprawiedliwości w przestrzeni w Najwyższej Izbie Kontroli, są teksty, z którymi państwo możecie się zapoznać.

Musimy dążyć do tego, że nie ma w ogóle w miastach, na obszarach zabudowy, zmiany przeznaczenia bez przepisu w postaci planu miejscowego lub decyzji jakiejś a nie WZ-tki administracyjnej, która jest oderwana od rzeczywistości – i przyjąć zasadę kontynuacji zabudowy, która jest zasadą dość prostą: mieszkasz na terenie wiejskim to masz prawo do użytkowania w sposób wiejski, nie możesz domniemywać, że mieszkasz na terenie budowlanym… WZ-tka nam na to pozwoliła i skarżą do sądów, gminy płacą, sprytni prawnicy potrafią wykazać, że w granicach administracyjnych miasta mój teren rolniczy jest przeznaczony do zabudowania. I takie hasła się pojawiają, jak stawiają sobie niektórzy pytania w ten sposób: czy w mieście może być przestrzeń rolnicza? Pragmatyk, nie będę używał nazwiska, odpowie: *no jak to, miasta to nie są przecież cele rolnicze*. To też jest jakiś dziwny dogmat, bo mówimy o wspólnej przestrzeni, więc zasada kontynuacji ograniczałaby ekspansję bez zmiany przeznaczenia, ale opanować tych procesów nie można w ujęciu systemowym.

To są takie podstawowe zasady, o których trzeba mówić, więc tutaj macie państwo taką zasadę kontynuacji zabudowy, wynikającą również z tego, co się dzieje w krajach zachodnich, w Niemczech czy w Anglii. Oni to, po prostu, mają wpojone we krwi i stąd, jak jest podział na tereny rolnicze, czy obszary wiejskie i obszary miejskie, to planowanie przestrzenne było rozwijane w miastach a nie na wsi, nawet nie było takiej potrzeby, a więc zupełnie inne koszty.

Teraz sprawa ekonomiczna.

Problemem w Polsce jest to, że my głównie regulujemy i działamy w sposób niesprawiedliwy – jednych wywłaszczamy, innych ograniczamy, nie chcemy przejmować nadwyżki. Już tu było wspomniane, że na planowaniu przestrzennym w krajach gospodarki rynkowej gminy zarabiają, podnoszą wartość, generuje się wartość gruntów (*jak rośniemy w siłę, rosną nasze podatki*) – w Polsce wszyscy ponoszą na tym straty (mówię o gminach) z wyjątkiem właścicieli gruntów. Na planowaniu przestrzennym na Zachodzie gmina zarabia, podejmując decyzje, porządkując i reparcelując, poprawia swoją budżetową kondycję, również inwestując na zakończenie tego procesu. W Polsce jest sytuacja odwrotna – gmina ma dopłacać a kto dopłaca ostatecznie? Wszyscy obywatele. Musi więc zostać stworzony system kompensujący, z jednej strony, ograniczenia osób, a z drugiej dofinansowujący tych, którzy ponoszą straty. Jeżeli takich mechanizmów nie ma, mamy gotowe konflikty. Jeśli konflikty się pojawią to nie potrafimy ich rozwiązywać, a to oznacza, że prawo jest złe, że się go nie przestrzega, że dopuszcza się do głosu określone grupy interesów, sprytnych prawników itd. i w ten sposób tworzy się coraz większy bałagan.

Należy tworzyć, w systemowy sposób, fundusz banków nieruchomości. Nie opanowaliśmy tego w wystarczającym stopniu i jest to kolejny grzech – widzimy to najlepiej na przykładzie ustaw o tworzeniu banków terenów, ustawy lex deweloper itd., to nie funkcjonuje. Problemy nie są uregulowane systemowo i całościowo, nie widzimy tutaj właściwych relacji, a przecież na planie można w prosty sposób zarobić. Kiedy dajemy pozwolenie na budowę, powinno być wydawane pozwolenie planistyczne. Są odpowiednie wzorce. W Wielkiej Brytanii jest na przykład tzw. plannig permission. Jeżeli jest plan miejscowy zrobiony dla całej gminy to każdy, kto podejmuje się realizacji budowlanej inwestycji, wnosi pewną opłatę i pojawia się ekonomiczny mechanizm wspólnotowego interesu. Jesteśmy wszak wspólnotą, która ma posiadać określony budżet, dochód i ludzie powinni o tym wiedzieć.

Obowiązek reparcelacji gruntów jest u nas również traktowany po macoszemu. Wydaje się, że to każdy tylko dobrowolnie, ale to społeczna pułapka, bo nikt się nie może dogadać, jak te grunty podzielić. Mieliśmy problemy z autostradami, gdy występowała tego typu potrzeba i mechanizm okazał się być ułomny. Nikt się tego nie chce podjąć. Najłatwiej powiedzieć, żeby zostawić ten przepis tak jak jest, jak stanowi ustawa o gospodarce gruntami, czyli dobrowolność. Nie ma planowania ładu przestrzennego bez przymusowej reparcelacji, ale musi być ona połączona z odpowiednimi mechanizmami finansowymi. Część gruntów powinna być przejmowana przez państwo, przez gminę, w wyniku tego procesu, bo w ten sposób poprawia się budowlana wartość tych gruntów a potem musimy zapłacić za infrastrukturę. Mechanizmy są wszędzie znane, dobrze opisane na Zachodzie… a u nas ignorowane.

O opłatach już powiedziałem, więc dodam tylko jedną kwestię, którą również rozważaliśmy.

Zapominamy chyba o tym, że jesteśmy społeczeństwem mobilnym, wysoce mobilnym i, że coraz więcej działek i nieruchomości będziemy mieli w różnych miejscach. Nasze prawne interesy, nasz głos wyborczy, powinien być zatem respektowany i wysłuchany w różnych gminach. Na zachodzie Europy (na przykład, w Austrii) już rozpatruje się ewentualność podzielenia swojego głosu wyborczego – na głos w miejscu stałego zamieszkania i głos tam, gdzie obywatel posiada drugą nieruchomość. My o tym nawet nie rozmawiamy, ale przecież wiemy, jak wygląda sytuacja w miastach pulsujących, kiedy codziennie dojeżdża się do takiego miasta i załatwia tam interesy. To jest już inna gmina i ja, jako obywatel, nie jestem tam zarejestrowany i nie mogę w takiej miejscowości głosować, bo nie pozwala mu na to prawo, mimo, że jestem żywotnie zainteresowany funkcjonowaniem tejże gminy. Tymczasem o uchwalaniu planów miejscowych w takiej gminie decyduje zupełnie inna grupa ludzi. Nikt się nie chce zająć tymi sprawami a to naprawdę są bardzo ważne zagadnienia.

Mógłbym kontynuować godzinami swoje wystąpienie, ale skoncentruję się na najważniejszych wnioskach.

Wydaje mi się, szanowni państwo, że w Polsce brak jest podstawowej instytucji rządowej, która konsolidowałaby tego typu prace badawcze, jak nasza. Powinien być ustano-

wiony długofalowy program, którego nikt jednak nie chce sfinansować, ponieważ w grę wchodzą ukryte tak wielkie interesy, że każda propozycja spotyka się od razu z odrzuceniem.

Czy to miałoby być Ministerstwo Budownictwa z określonym, silnym zapleczem, w którym ta wiedza powinna być kumulowana i które powinna się koncentrować na badaniu skutków funkcjonowania ułomnych rynków? Być może, wtedy dopiero będzie możliwe przedstawianie dobrych propozycji legislacyjnych.

Tego, niestety, my nie mamy i okazuje się potem, że w ciągu jednego miesiąca powstaje projekt jakiejś ustawy, która niczego nie rozwiązuje i tylko brniemy w coraz większą legislacyjną pułapkę.

Szanowni państwo, w tej chwili chciałbym przekazać głos panu Adamowi Kowalewskiemu, który zwróci uwagę na szereg kwestii dotyczących, jak się domyślam, także uwarunkowań polityczno-prawnych.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Bardzo proszę.

Architekt, urbanista dr Adam Kowalewski:

Szanowni państwo, w moim wystąpieniu skoncentruję się na próbie znalezienia odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie potrafimy wyjść z tego kryzysu, jednej z największych i powiedziałbym zdumiewających porażek, które ponieśliśmy. Po żadnej z nieudanych prób legislacyjnych nie podjęto się zbadania, dlaczego taka próba się nie powiodła, tylko podejmowano kolejną próbę.

Dla przypomnienia, w czym my żyjemy, chcę państwu powiedzieć, że w Polsce jest wiele pięknych miejsc, ale są też i takie, które pokazuję na ekranie…. jest to aglomeracja łódzka, co jest w tym przypadku charakterystyczne? Otóż, nie zmieniono podziałów własnościowych i teraz mamy zabudowane paski o szerokości 10-15 metrów. Do tematu jeszcze wrócę, bo to jest…

O systemowym kryzysie gospodarki przestrzennej wiemy z dokumentów rządowych, międzynarodowych rekomendacji i prac badawczych. Od wielu lat jest całkowicie jasne, że mamy tutaj bardzo ciężki kryzys. Rządy coś obiecują… na przykład, bardzo ładny tekst umieszczony w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju zapowiada przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji, wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich oraz przeciwdziałanie zjawiskom niekontrolowanej urbanizacji. Temu wszystkiemu ma służyć stworzenie regulacji prawnych z zakresu planowania przestrzennego. Co stwierdza SOR? Stwierdza mianowicie, że funkcjonowanie planowania przestrzennego na obecnych zasadach jest zasadniczą barierą rozwojową.

Szanowni państwo, jest mowa o dokumencie sprzed dwóch lat, który został niesłychanie ostro sformułowany. Pozwolę sobie jeszcze zacytować pana premiera: „Prawo, niestety, nie zapobiega inwestycjom mieszkaniowym w szczerym polu, inwestycjom odciętym od komunikacji, szkół i przedszkoli, nawet podstawowej infrastruktury technicznej…"

Po co ja o tym wszystkim mówię? Ponieważ wyraźnie widać, że w Polsce jest powszechna wiedza i świadomość faktu, iż mamy do czynienia z kryzysem i, że nie doszło do żadnej udanej zmiany. Jakie są główne źródła tego kryzysu?

Nie będę powtarzał tego, co mówili moi koledzy, ale popatrzę na problem od strony funkcjonowania państwa. Do 1996 r. mieliśmy Ministerstwo Budownictwa. Byłem wiceministrem w tym resorcie w trzech kolejnych rządach, nadzorowałem pracę dwóch departamentów i kilkudziesięciu ludzi pracujących nad przygotowywaną wtedy ustawą. To wszystko było jednak coraz bardziej niszczone, marginalizowane i rozwiązywane. W tej chwili, w zasadzie, mamy już tylko szczątki administracji na szczeblu centralnym. Mamy określoną politykę, pan premier ciągle powtarza, że najważniejsze są inwestycje, tylko – szanowni państwo – w źle zorganizowanej przestrzeni inwestycje nie dają oczekiwanych zysków, tak więc nie tylko inwestycje są ważne.

Niestety, w Polsce połowa tych inwestycji jest lokalizowana poza zaplanowanymi obszarami, czyli inaczej mówiąc, nie jest skoordynowana z otoczeniem.

Była już o tym mowa, ale ja chcę o pewnych sprawach powiedzieć bardzo konkretnie. Nie mamy odpowiednich instrumentów ekonomicznych. W II Rzeczpospolitej, od 1935 r. mieliśmy jeszcze podatek od nieruchomości, w tej chwili jest to temat tabu nawet jeśli chodzi o dyskusję, czy taki podatek wolno wprowadzić, tymczasem jest on najdoskonalszym instrumentem zwalczania chaotycznej i nieuzasadnionej zabudowy.

Odczuwamy brak polityki krajowej i regionalnej w zakresie planowania. Dlaczego twierdzę, że jest jej brak? Ponieważ dokumenty planistyczne krajowe oraz planistyczne dokumenty wojewódzkie to nic innego jak malarstwo i literatura dla tych, którzy chcą to postudiować, te dokumenty nie mają żadnej mocy prawnej. Wchodzę w skład zespołu doradców konsorcjum marszałków województw. Od kilku lat toczy się awantura i są zgłaszane wnioski o to, aby nadać jakieś uprawnienia samorządom wojewódzkim… bez skutku.

Ekonomiści mówią w Polsce żartobliwie, że zbudowaliśmy specjalny system. Polega on na tym, że nasza polityka przestrzenna sprywatyzowała zyski i upaństwowiła koszty, tak to wygląda w największym skrócie (jestem z wykształcenia architektem, ale mam również doktorat z ekonomii… trochę to może dziwne, ale jest faktem) – ta sytuacja doprowadziła do tego, że mamy coś, co nazywamy w swoim gronie urbanistyką „narolną", jest to urbanistyka tworzona w oparciu o granice własności. W Polsce nie ma czegoś takiego jak scalanie gruntów. Praktycznie na województwo w ciągu roku przypadają najwyżej 2-3 takie przypadki. Dlaczego tak się dzieje? Ponieważ do tego konieczna jest zgoda wszystkich właścicieli gruntów a to jest, oczywiście, absolutna fikcja.

Proszę spojrzeć na pokazywany slajd. Widać na nim pasmo Białołęki, jest to północne pasmo rozwojowe stolicy, główne i jedyne. Chłonność – ok. 600 tys. mieszkańców. Proszę zobaczyć, jak wygląda ta zabudowa.

Głównym źródłem kryzysu jest wadliwe prawo, które jest zbudowane na błędnej polityce, na lekceważeniu społecznego interesu, na lekceważeniu ładu przestrzennego. Bardzo często zwolennicy tego prawa twierdzą, że ono jest bardzo dobre a jedynie źle stosowane – jest to absurd i to zawarty w jednym zdaniu. Jeśli prawo jest dobre, szanowni państwo, to jest także dobrze stosowane, bo jeśli jest inaczej to prawo jest, po prostu, złe.

W polskim prawie mamy pewną zasadniczą niespójność. Na czym ona polega? Generalne cele, regulacje i artykuły są niezłe. Realizują one zupełnie rozsądne cele, ale szczegółowe regulacje prawne, które mają zrealizować powyższe zamierzenia, są – albo bardzo źle przygotowane, albo ich w ogóle nie ma. Często na swoich wykładach porównuję tę sytuację do Kodeksu drogowego, ponieważ pozwala to na bardzo zgrabne wyjaśnienie problemu. W Kodeksie drogowym znajduje się bowiem zapis nakazujący dostosowanie szybkości jazdy do warunków na drodze, to jest norma ogólna. W miastach prędkość jest jednak odgórnie ograniczona do 50 km/h, to jest z kolei norma realizacyjna. Prawo dotyczące gospodarki przestrzennej jest w całości pozbawione odpowiednich norm realizacyjnych.

Mówiąc generalnie, nasze prawo pozwala na dobre działanie na poziomie samorządów. Mamy w Polsce wiele ładnie zagospodarowanych terenów, ale – z drugiej strony – prawo nie blokuje złych działań poszczególnych gmin, to po pierwsze. Po drugie, prawo nie transferuje przestrzennych interesów krajowych i wojewódzkich na poziom gminny.

Klasycznym przykładem w przypadku gmin jest problem rozpraszania zabudowy. Wszystkie dokumenty stwierdzają, że rozpraszanie zabudowy stanowi jedno z największych zagrożeń przyszłej urbanizacji w miastach przyszłości, główny dokument urbanizacyjny Unii Europejskiej mówi o tym w pierwszym zdaniu. Tymczasem, co robią nasze gminy w oparciu o polskie prawo? Mamy wręcz zaplanowane rozpraszanie zabudowy. Jeśli bowiem plany wskazują zabudowę pod 30 mln ludzi to oznacza, że już została zrobiona rzecz całkowicie sprzeczna z polityką państwa.

Powtórzę teraz za moimi kolegami: jeśli nie powiążemy ze sobą krajowego, regionalnego i miejscowego planowania to nie będzie dobrze. Potrzebny jest spójny system. Polityka krajowa musi mieć przełożenie na politykę wojewódzką a polityka wojewódzka na politykę miejską – jeśli nie spełnimy tego zasadniczego warunku, nic się nie zmieni.

Na koniec, jeśli chodzi o prawo, kilka zdań na temat sądów administracyjnych.

Szanowni państwo, to jest jedna z większych katastrof. Dlaczego? Sądy administracyjne wydały w ciągu ostatnich dziesięciu lat dwadzieścia kilka tysięcy orzeczeń regulujących zagospodarowanie terenu. Tam się dzieją bardzo dziwne rzeczy, ponieważ praktycznie nie powołuje się rzeczoznawców, tylko sędziowie sami oceniają, czy jest chroniony interes gminy czy inwestora.

Mam zebraną kolekcję kilkudziesięciu takich wyroków, przytoczę fragment jednego z nich: „Prawo do zabudowy jest podstawowym prawem związanym z wykonywaniem prawa własności nieruchomości".

Koledzy już o tym wspominali, ale warto zauważyć, że doktryna wolności zabudowy nie jest w Polsce prawem, to tylko doktryna, którą wylansowali doradcy prawni. Cytuję dalej:

„Wąskie rozumienie sąsiedztwa drastycznie zwęża możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy, blokując tym samym proces inwestycyjny".

Zwracam uwagę, że o procesie inwestycyjnym nie ma mowy w polskim prawie, natomiast stał on się podstawą orzeczenia.

Szanowni państwo, była już mowa o scaleniu gruntów, ale chcę pokazać jeszcze jeden przykład. Czerwony kolor na slajdzie oznacza teren zabudowany, wskazany pod zabudowę w gminie Góra Kalwaria. Jak widać, składa się on wyłącznie z pasków o szerokości od 9 do 12 metrów. Oznacza to, że jeśli deweloperowi uda się wykupić kilka takich pasków, to postawi tam coś w rodzaju osiedla, ale – generalnie rzecz biorąc – takiego obrazu nie spotkacie państwo w żadnym europejskim kraju, to jest kompletny bezsens z urbanistycznego punktu widzenia. Po sześćdziesięciu latach praktyki stoję przed czymś, czego w ogóle nie mogę pojąć. Skutki są znane, była o nich mowa. Chciałbym jednak powiedzieć kilka słów o skutkach społecznych, o których jeszcze nie wspominano.

Szanowni państwo, my ponosimy olbrzymie starty społeczne ze względu na fakt, że miliony Polaków mieszkają w złych warunkach, bez odpowiedniej przestrzeni publicznej i bez zieleni. Rozproszona zabudowa sama w sobie generuje zło. Problem smogu jest bowiem, między innymi, kwestią ciepłownictwa i ogrzewania w domach indywidualnych, w których pali się wszystkim. Przy rozproszonej zabudowie i braku uporządkowanego systemu ogrzewania skutki takiego stanu rzeczy będą coraz bardziej dotkliwe.

Przechodzę teraz do krótkiego omówienia ostatniego zagadnienia a mianowicie – niepowodzenia inicjatyw legislacyjnych.

Od 2007 r. trwają nieustanne próby poprawienia prawa. Są to próby nieustanne i bardzo różne. Funkcjonowały przeróżne komisje kodyfikacyjne, pracowały specjalne zespoły, angażowały się ministerstwa itd. Żadna z tych prób się jednak nie powiodła. W 2012 r. byłem doradcą Senatu i wtedy z prof. Regulskim, prof. Kuleszą oraz senatorem Sepiołem (przepraszam, że operuję nazwiskami) przygotowaliśmy bardzo szybką nowelizację prawa. Chodziło zaledwie o trzy artykułu a wszystko po to, aby zapanować nad tzw. WZ-tkami, o których była mowa a które są głównym źródłem zła. Klub ówczesnej partii rządzącej nie pozwolił tego dalej kolportować, chociaż propozycja prawna została przygotowana przez Kancelarię Senatu. Jakie nam przeszkadzają bariery? Dlaczego nie potrafimy tego zmienić?

Po pierwsze, konieczne jest wprowadzenie szeregu bolesnych rozwiązań. Jest to trudne po tym, jak wcześniej przez dwadzieścia lat przekonywaliśmy obywateli, że mogą budować, gdzie chcą.

Po drugie, trzeba naruszyć liczne interesy. Mamy rynek zleceń związanych z WZ-tkami. Znam przypadki, kiedy pracownia urbanistyczna, prawnik, lobbysta i kancelaria adwokacka dostali pół miliona złotych za przygotowanie dobrego wniosku, który pozwoli inwestorowi na budowę w miejscu, w którym jej nie powinno być. Na takim biznesie inwestor zarobił sporo milionów i dla niego wydanie wspomnianego pół miliona nie było bynajmniej złym interesem.

Pamiętajmy także o zyskach spekulantów, którzy nie są deweloperami i nie należy tych grup ze sobą mieszać. Chodzi o działanie tego typu, że odrolniono a następnie sprzedano odrolniony teren. Następnie załatwiono WZ-tkę i sprzedano teren z WZ-tką już odpowiednio drożej. Później załatwiono pozwolenie na budowę i sprzedano teren z WZ-tką oraz pozwoleniem na budowę.

To jest handel, który bardzo negatywnie odbija się na końcowych kosztach.

Mamy jeszcze obiektywne interesy właścicieli gospodarstw rolnych, jednohektarowych, wokół wielkich miast. Dla nich, jeśli pojawi się deweloper i chce wykupić ziemię to niemal jak zbawienie. Partia polityczna, której jest to elektorat, bardzo pilnuje, żeby taka możliwość nie została przypadkiem prawnie zlikwidowana. Dodatkowo, koniecznych zmian nie wspiera także część działaczy samorządowych, ponieważ ograniczają one ich władztwo, są kosztowne itd. Wszystkie organizacje samorządowe, z wyjątkiem Związku Miast Polskich, zajmują podobne stanowisko w sytuacji, kiedy pojawiają się propozycje zmian.

Ostatnią barierą, o której należy powiedzieć, jest wadliwy proces legislacyjny od początku do końca. Kilka lat temu odbyła się na ten temat duża konferencja. Wszyscy czołowi polscy legislatorzy straszliwie skrytykowali to, co się dzieje. Były argumenty, raporty itd. – z tego co mi jest wiadomo, na podstawie dalszych publikacji, nie doszło w tym zakresie do żadnych zmian.

Jest jeszcze coś na naszym podwórku, o czym również warto powiedzieć a mianowicie – nie wszystkie koszty potrafimy określić i nie wszystko jeszcze wiemy. Dlaczego tak się dzieje? Ponieważ jest, na przykład, bardzo szeroki obszar strat, którego nie potrafimy należycie zidentyfikować i określić jego wielkości. To są odszkodowania, które gminy płacą inwestorom i właścicielom nieruchomości w wyniku orzeczeń sądowych. To skutek chyba pewnych układów i jakichś tajemnic. Otrzymujemy na ten temat, czy też raczej zdobywamy, jedynie wyrywkowe informacje.

Przykład – Miasteczko Wilanów, inwestor wygrał od miasta prawie pół miliarda złotych w ciągu kilku procesów. Kilka lat temu architekt miasta Poznania wygadał się, że oni mają 800 mln zł przegrane w sądach.

Próbowałem namówić Związek Miast Polskich, żeby przeprowadził badania, obiecano mi, że to zrobią, ale okazało się, że to jest niemożliwe. Można szacować, że rozmawiamy o dodatkowych miliardach złotych (oprócz tych 84 mld, o których była mowa wcześniej).

Jakie są nasze końcowe rekomendacje?

Po pierwsze, trzeba podjąć wielką publiczną debatę i zdobyć społeczne poparcie dla zmian, inaczej politycy nie znajdą w sobie tyle silnej woli, aby doprowadzić do zmian. Oczywiście, pewne przywileje, które są utrwalone, trzeba będzie odebrać. Potrzebne jest jasne zdefiniowanie polityki przestrzennej państwa i zbudowanie systemu, który będzie ją wdrażał oraz to, o czym już była mowa, czyli systemowa reforma całego systemu planowania rozwoju. Nie chodzi tylko o przestrzeń, ale o kompleksowe planowanie rozwoju.

W związku z tym, konieczne są zmiany w prawie, konieczna będzie reforma publicznych instytucji i może na końcu uda się zmienić stanowisko władz w tej kwestii. Dlaczego? Ponieważ architektura, urbanistyka i planowanie rozwoju posiadają wiele wymiarów: społeczny, kulturowy i ekonomiczny, ale od zarania naszej cywilizacji aż do dziś, to rządzący odpowiadają za stan ładu przestrzennego. Na slajdzie widzicie państwo plan miasta Aleksandrii z I wieku przed naszą erą. Jest tam wszystko: biblioteka, teatr, dzielnica mieszkaniowa, dzielnica dla ludności żydowskiej itd. – krótko mówiąc, to miasto spełniało wszystkie funkcje.

Kolejny slajd pokazuje przypadek późniejszy o piętnaście wieków. Chodzi o konkurs, jaki król Ludwik ogłosił na plan Paryża. Powstało wtedy czternaście paryskich placów, które do dziś są jednymi z najpiękniejszych miejsc tego miasta.

Kolejny slajd to już sytuacja w II RP. Prezydent Mościcki, jak widać, interesuje się rozwojem Warszawy, to ma być miasto przyszłości.

I chyba najciekawszy przykład – muzeum d'Orsay w Paryżu. To muzeum zgodnie budowało czterech kolejnych francuskich prezydentów: pierwszy z nich był gaullistą, drugi liberałem, trzeci arystokratą a czwarty socjalistą, robili to w sumie dwadzieścia lat – czwarty prezydent, socjalista Mitterrand, otworzył to muzeum. Pokazuje to, jak ważna jest ciągłość działania w gospodarowaniu przestrzenią i że jest możliwa, ale musi istnieć centralny ośrodek, który tym steruje.

Obecnie Department of Hausing and Urban Development, czyli urbanistyczny departament amerykańskiego rządu zatrudnia 8400 pracowników i dysponuje budżetem na poziomie 32 mld dolarów Oni zajmują się tylko dwoma problemami: urbanizacją i mieszkalnictwem.

Minister do spraw samorządów lokalnych i problemów przestrzennych w Wielkiej Brytanii ma 700 doradców na stałych etatach, z budżetem 42 mln funtów szterlingów (istnieje od dwudziestu lat, śledzę ich pracę). Pytanie brzmi: czy to są durnie, którzy nie wiedzą, że to jest wyrzucanie pieniędzy w błoto?

Tymczasem, jakie są u nas reakcje na propozycje wzmocnienia planowania i lepszego zarządzania przestrzenią? Niedawno na BUDMA jeden z deweloperów powiedział, że gdybyśmy nie mieli WZ-tek tylko planowanie, to mieszkalibyśmy w szałasach – i tak właśnie wygląda prawda, która dociera do obywateli i polityków… a to przecież jest kompletna brednia, nie ma szałasów w Londynie, Paryżu czy w Wiedniu.

Ostatni slajd, przy którym chciałbym państwa poprosić o szczególną uwagę. Systemowa reforma gospodarki przestrzennej i odbudowa planowania przestrzennego nie jest zadaniem urbanistów architektów, ekonomistów, ekspertów i naukowców, to rządzący muszą odpowiedzieć na podstawowe pytania.

Czy systemowa reforma gospodarki przestrzennej jest konieczna?

Czy Polskę i Polaków stać na dalsze ponoszenie wielomiliardowych strat i tolerowanie szkodliwych produktów chaosu przestrzennego?

W imię czyich interesów doprowadziliśmy do niespotykanego w Europie zacofania w gospodarowaniu naszym wspólnym dobrem – przestrzenią?

Bez odpowiedzi na te pytania przystępowanie do kolejnej legislacji jest naprawdę niepotrzebnym błędem i wyrzucaniem w błoto, nawet tych drobnych pieniędzy, którymi dysponujemy.

Dziękuję państwu bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję panom profesorom za świetne prezentacje.

Za chwilę otworzę dyskusję, ale teraz po raz pierwszy zachowam się jak uczeń i udzielając sobie głosu zapytam wprost: czy panowie profesorowie mogą nam jeszcze raz, w pigułce, opowiedzieć o tych stratach?

Chodzi mi o to, aby nam nie umknęły te kluczowe rzeczy, o jakich była mowa, czyli straty. Powiedzcie nam panowie jaśniej o tych startach, to moja prośba. Jeśli to możliwe, to chciałbym abyście w kilku zdaniach opowiedzieli o tym raz jeszcze, bo to jest chyba, rzeczywiście, kluczowa kwestia. Utraconych korzyści w innych obszarach zwykle mamy wiele, ale one giną gdzieś w przestrzeni wypełnionej bardzo ciekawymi i ważnymi informacjami, wielkimi definicjami itd., powiedzmy sobie zatem raz jeszcze o tych stratach.

W tym momencie otwieram dyskusję na forum Komisji.

Jeśli państwo posłowie macie inne pytania to bardzo proszę.

Najpierw pani poseł Chmiel, później pan przewodniczący Chruszcz, poseł Wojciech Buczak i pan przewodniczący Żmijan – w takiej kolejności, proszę bardzo.

Poseł Małgorzata Chmiel (PO-KO):

Myślałam, że wcześniej jeszcze panowie profesorowie powtórzą informacje na temat strat, ale jeśli już mogę zabrać głos, panie przewodniczący, to bardzo dziękuję.

Na wstępie podziękuję za przedstawione informacje, były one bardzo ciekawe.

Dwadzieścia lat zajmowałam się planowaniem przestrzennym w Gdańsku, z wykształcenia jestem architektem, byłam przewodniczącą Komisji Zagospodarowania Przestrzennego i z takiej perspektywy patrząc oraz na podstawie doświadczenia muszą potwierdzić to wszystko, co panowie tutaj powiedzieliście.

Rzeczywiście, WZ-tka jest czymś bardzo złym dla przestrzeni publicznej. Brak jest kompletnie dbałości o przestrzeń publiczną w planach zagospodarowania, nie tylko w Gdańsku. Przez wiele lat współpracowałam ze Związkiem Miast Polskich, pełniłam funkcję przewodniczącej Komisji Planowana Przestrzennego ZMP i dlatego doskonale wiem, że w skali całej Polski brak jest dbałości o przestrzeń publiczną. Inwestor kupuje 30 ha jakiejś ziemi od kogoś (czy na przetargu od gminy) a następnie ją szatkuje tak, aby wyszło jak najwięcej tzw. PUM-ów czyli żeby zyskał najwięcej pieniędzy.

Nasze prośby o to, aby tam powstał chociażby jakiś mini ryneczek, czy miejsce spotkań mieszkańców, co obniżyłoby jednak jego zyski, zawsze są odrzucane. Występuje

tak silny dyktat finansowego zysku, że nawet radni i prezydent miasta znajdują się nierzadko w sytuacji, z której nie potrafią znaleźć wyjścia.

Jest to jakaś swoista niemożność i dlatego właśnie bardzo potrzeba odgórnych zapisów, które uporządkowałyby przestrzeń publiczną i które nakazywałyby to, co dla nas jest najważniejsze. To, czy budynek będzie miał sto kondygnacji czy trzy, dla nas przechodniów jest nieco mniej ważne niż to, aby przestrzeń, po której chodzimy, była odpowiednio zorganizowana i zabezpieczona, aby była zieleń i jej odpowiednia jakość, tego jest mi brak w całej Polsce.

Na dodatek każdy głos, którym jako architekci i urbaniści wypowiadamy się w tej sprawie, jest przez innych traktowany z jakimś dziwnym półuśmieszkiem. *ech, wy architekci, wam tylko w głowie, żeby było piękno i ład przestrzenny*. Tak, niestety, jest z planami zagospodarowania a decyzja o warunkach zabudowy jeszcze pogarsza sytuację.

To, co panowie tutaj pokazywaliście, wyrywkowe plany zagospodarowania, granice planów zagospodarowania wynikają często z interesu gminy (*tutaj zrobimy plan zagospodarowania, ale tutaj prywatnego właściciela pozostawimy, nie będziemy mu robić planu, zobaczymy, jak do nas przyjdzie to mu wydamy, ewentualnie, decyzję o warunkach zabudowy*). To są bardzo złe praktyki. Dlaczego? Ponieważ decyzja o warunkach zabudowy jest częściowa, nie chcę oskarżać wszystkich, ale sprzyja korupcjogenności. Taką decyzję wydaje jedna osoba w mieście, zgadza się? Wszyscy o tym doskonale wiemy w tym środowisku.

Bardzo szkoda, że cała praca z poprzedniej kadencji Sejmu nad planowaniem przestrzennym, wykreśleniem tej decyzji oraz nad innymi zmianami (które były lepsze lub gorsze, można było o tym dyskutować, ale przynajmniej było co poprawiać w tej kadencji) poszła na marne. Niestety, obecni posłowie zabrali się do Kodeksu urbanistycznego od samego początku. Obiecali, że zrobią to szybko, w ciągu roku. Zarzucali poprzednikom, że ci nie potrafili, że prace się przeciągały itd.

Szanowni państwo, to nie jest metoda działania, zwłaszcza, jeśli chodzi o tak ważny temat, kiedy mamy bardzo dużo ustaw, typu prawo geodezyjne i inne, które musimy zmieniać przy pomocy tego kodeksu. I co? Do tej pory tego nie mamy i to jest bardzo źle, bo dalej decyzją o warunkach zabudowy rozwala się naszą przestrzeń. Przestrzeń rozwala się również siedliskami, które są naciągane, zezwolenia na nie na terenach rolniczych są bardzo naciągane.

Chciałam powiedzieć jeszcze jedno.

Szanowni państwo, to co panowie mówili w dużej części wypływa z tego, tak mi się wydaje, że nasza konstytucja, generalnie rzecz ujmując, mówi tylko: „święte prawo własności". Natomiast, jeśli chodzi na przykład o konstytucję niemiecką, to mówi ona coś innego a mianowicie: „święte dobro wspólne".

Oczywiście, przedstawiam to wszystko bardzo skrótowo. Z tego, wynika jednak również planowanie przestrzenne i brak dbałości o naszą przestrzeń publiczną a to przecież ta przestrzeń wychowuje nas i wychowuje nasze dzieci. To jacy jesteśmy, to w znacznej mierze wynik wpływu otoczenia, oczywiście, przede wszystkim, chodzi o ludzi, którzy nas otaczają, ale bardzo często chodzi również o zagospodarowanie przestrzeni publicznej różnymi funkcjami, przecież nie składa się na nią tylko dom i pomnik, to również jest zagospodarowanie różnymi funkcjami.

To, co zostało pokazane w trakcie prezentacji, bardzo dobrze ilustruje pewne tezy. Weźmy muzeum d'Orsay. Stanowi ono wspaniały przykład wyższości zachowania polityków nad pobudkami osobistymi, które narzucają konwencję zrobienia czegoś tylko w jednej kadencji, tak żeby móc przypisać sobie sukces w całości. Mam nadzieję, że i u nas kiedyś dojdziemy do tego, co jest we Francji. Planowanie przestrzenne to bardzo długofalowy i wielokadencyjny proces, o ile naprawdę zależy nam na rozwiązaniu problemu.

Apeluję do rządzących o rozpoczęcie efektywnych prac nad tym, aby odgórnie, ze szczebla rządowego poprzez wojewódzki itd. nakazać wdrożenie pewnych zasad planowania przestrzennego w całym kraju, które wszystkie gminy będą musiały respektować. Dlaczego tak? Ponieważ to do gmin zwracają się inwestorzy, właściciele dużych połaci ziem rolnych i często wymuszają zmiany planu zagospodarowania. Często się odrolnia, z definicji w granicach gmin, ale plany i tak trzeba zrobić. Chodzi o to, aby dać

gminom narzędzie, które umożliwi im odmowę. Oczywiście inwestorzy w gminach też są potrzebni, bo to przecież rozwój gospodarczy, podatki itd.

Sprawy nie można bagatelizować, ale apeluję raz jeszcze, abyśmy po wysłuchaniu tych bardzo mądrych i ciekawych wypowiedzi, zajęli się wraz z rządem planowaniem przestrzennym, aby wprowadzono określone nakazy i zsynchronizowano proces planowania. Koniecznie należy przyspieszyć prace nad wykreśleniem tzw. decyzji o warunkach zabudowy.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję.

Pan przewodniczący Chruszcz, proszę uprzejmie.

Poseł Sylwester Chruszcz (WiS):

Szanowni państwo, bardzo dziękuję panom profesorom, ponieważ w ich prezentacji padały sformułowania, których mi brakowało od dwudziestu lat – z zawodu jestem architektem i czułem pewne rzeczy. Moją pasją jest planowanie. Już od czasu studiów robiłem sobie te kreski i te plamy, tylko chcę zauważyć, że w naszym zawodzie każda kreska i każda plama powinna być decyzją, to są miliardy. To jest decyzja planistyczna na setki lat.

Rzeczywiście jest tak, że jest wielką sztuką projektować plany rozwoju województw, KPZK, żeby dużo narysować a nie podjąć żadnej decyzji, to jest mistrzostwo świata. Zawsze się dziwiłem, jak to jest. Jakby tak wziąć te wszystkie plany w ręce i wyżąć, to tam niczego nie ma.

Niedawno kupiłem „Studium planowania krajowego". To jest 1947 r. i tam był zaplanowany kraj, tam był rozwój, tam były planistyczne decyzje, tam planowano kanały rzeczne, nowe okręgi przemysłowe – to wszystko planowano w 1947 r., to był plan prawdziwego rozwoju państwa. Czy my podejmujemy w tym zakresie jakieś decyzje? Moim zdaniem, żadnych. Trzydzieści lat mamy już niepodległość, ale – co my w tym czasie zbudowaliśmy, co zaplanowaliśmy? Centralny Okręg Przemysłowy to 1936 r. Do 1939 r. 110 tysięcy ludzi ma miejsca pracy, zostaje wybudowanych 51 zakładów przemysłowych. Do dzisiaj jest z tego wielka chemia, wojskowe zakłady lotnicze itd.

Idźmy dalej. Gdynia – decyzja zapada w 1921 r. a w 1923 r. wpływa pierwszy statek „Kentucky", do 1939 r. mamy już miasto liczące 125 tysięcy mieszkańców a 4 tysiące ludzi pracuje w porcie.

To były decyzje, szanowni państwo. To był naród, który brał odpowiedzialność za przestrzeń, za rozwój Polaków.

W tej chwili skupiłbym się na planowaniu polityki przestrzennej kraju. Czy w ogóle coś takiego istnieje? Z pewnością mamy dziury demograficzne, planistyczne i rozwojowe, chodzi o środek Pomorza i okręg łomżyński. Sprawa została przedyskutowana i określona już w 1947 r., ale proszę mi powiedzieć, jak my tym ludziom pomogliśmy, w jaki sposób „dospołeczniliśmy" te tereny? Czy wypełniliśmy przestrzeń gospodarką, kulturą lub sportem?

Odpowiedź brzmi: nie.

Pamiętam wykłady z urbanistyki pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. To był przedmiot trochę jakby z boku. My mieliśmy raczej sobie rysować i malować. Tam nie było żadnej odpowiedzialności z naszej strony, młodych urbanistów i architektów, za teren, za ludzi, których przejmujemy.

I teraz pytanie: czy o kolei szybkich prędkości powinno w tej chwili decydować PKP, czy może powinni to robić właśnie panowie, nasi dzisiejsi prelegenci? Przecież to jest zagospodarowanie terenu, pewnych okręgów.

Kolejna sprawa: kanały rzeczne. W którym kierunku mamy iść? Bardzo dużo na ten temat czytałem. Wczoraj odbyła się w Szczecinie narada przednawigacyjna i uświadomiłem sobie, że my znowu budujemy kanały rzeczne pod Berlin a nie pod nasz rozwój, pod rozwój naszych regionów, dokładnie tak samo jak budowaliśmy drogi pod rozwój aglomeracji berlińskiej. Żeby to zrozumieć, trzeba mieć ogląd sytuacji, trzeba czytać mapy, dane demograficzne, różnego rodzaju analizy, czyli robić to, czym zajmują się na co dzień

nasi goście. Tu jest wiedza na temat wlania w kręgosłup, plamy i kreski, które rysujemy, koncepcji rozwoju kraju.

Uważam, że w tej chwili nie mamy zaplanowanego takiego rozwoju, nie ma świadomości niektórych rzeczy i kierunków.

Pod koniec prezentacji zostały pokazane liczby, ile miliardów i ile osób pracuje w innych krajach przy planowaniu przestrzennym. To jest właśnie ten początek. To tam zapadają decyzje dotyczące lokalizacji i tego, w którym kierunku idziemy. To jest sedno i od tego powinniśmy zacząć. Trzeba znaleźć ośrodek polityczny, to na początek a dopiero potem wlać weń panów wiedzę.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Pan poseł Wojciech Buczak, proszę bardzo.

Poseł Wojciech Buczak (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący.

Szanowni członkowie Komisji Infrastruktury, zacznę od podziękowań pod adresem naszych gości, panów profesorów, za przedstawione nam informacje. Ja nie jestem architektem, jestem inżynierem mechanikiem, ale zgadzam się całkowicie z wypowiedziami moich poprzedników – pana posła i pani poseł, z zawodu architektów.

Muszę jednak powiedzieć, że wysnuwam bardzo smutne wnioski i czynię to na podstawie doświadczeń mojego miasta Rzeszowa. Jest to miasto, które w ostatnich latach powiększyło swoją powierzchnię dwukrotnie, miasto piękne, czyste, zadbane, podziwiane przez wielu, ale także miasto, w którym odbywa się dramat, w tej chwili można powiedzieć, że już nawet tysięcy ludzi, którzy mieszkają w domach jednorodzinnych, na terenach bardzo urokliwych, takich jak Zalesie i Na Wzgórzach. Deweloperzy wykupują grunty i właściwie jeden urzędnik (w najlepszym razie kilka osób) w mieście Rzeszowie, wydają WZ-tki, które pozwalają w sposób nieodwracalny zabudowywać te tereny, również tereny rekreacyjne, wzdłuż Wisłoka oraz tereny zalewowe. Naprawdę dzieją się dramatyczne rzeczy. Lokalne media piszą na ten temat niewiele. Zaczyna o tym publicznie mówić TVP, ale w tym celu przyjeżdżają dziennikarze z zewnątrz, z Warszawy, bo lokalnie trudno się z tą tematyką przebić.

Wszyscy wiedzą, jaka jest sytuacja i wszyscy są praktycznie bezradni. Staram się w to angażować i robić co tylko się da, aby te procesy zatrzymać, ale niektóre z nich już się wydarzyły a inne, mam tego świadomość, są nie do zatrzymania.

Nasuwa się pytanie, co w takiej sytuacji można zrobić?

Jak rozmawiam z kolegami, to dowiaduję się, że podobne rzeczy dzieją się również w innych miastach, nie tylko w Rzeszowie. Budowane są na przykład wielkie osiedla bez dojazdu. Przykład z ostatnich tygodni. Buduje się duże osiedle, do którego ma być dojazd drogą, która nie ma nawet trzech metrów szerokości i przebiega między rzędami dwóch „szeregówek" na terenach, które prawdopodobnie są terenami osuwiskowymi, to się dzieje. W mieście jest wydawana WZ-tka, mieszkańcy, którzy się organizują przeciwko, wydają tysiące złotych na wynajęcie prawników, odwołują się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (całe szczęście, w SKO są jeszcze odważni ludzie, którzy uwzględniają takie odwołanie), ale inwestor składa drugi wniosek o kolejną WZ-tkę, dostaje ją, mieszkańcy znowu się organizują, ale są już w prawdziwej rozpaczy i czują się bezradni. Otwarcie mówią, że im nie wystarczy pieniędzy na dalszą obronę swoich racji, tym bardziej że w związku z budową w innym miejscu, tuż przy zalewie, inwestor podał do sądu odważnego człowieka, który zaczął w tej sprawie interweniować. Co on ma teraz zrobić? Na dom wziął kredyt, musi spłacać a grozi mu przegranie procesu z firmą, która wydaje na prawników miliony. Ten człowiek ma świadomość, że pewnie sprawę w sądzie przegra.

W tej dramatycznej sytuacji, z konieczności opisanej przeze mnie w skrócie, pojawia się dla nas pytanie: co robić?

Uważam, że – po pierwsze – powinniśmy w bardzo pilnym trybie zmienić przepisy na tyle, aby gmina otrzymała narzędzie do skutecznego odmawiania WZ-tek. Do tego, oczywiście, potrzeba także woli ze strony gminnych urzędników. Zdaje się, że teraz jest akurat odwrotnie, przynajmniej w przypadku Rzeszowa.

Po drugie, trzeba stworzyć narzędzie nadzoru nad takimi urzędnikami i gminami i powinien to być nadzór zewnętrzny. Takie sytuacje jak opisana przeze mnie w Rzeszowie nie powinny mieć miejsca, prawo powinno stwarzać możliwość zablokowania tego typu decyzji.

I jeszcze jedno (zastrzegam, że mówię to jako inżynier mechanik a nie jako architekt) myślę, że prawo jest ułomne, jeśli chodzi o robienie planów zagospodarowania przestrzennego. Widocznie są zbyt skomplikowane procedury, jest to zbyt trudne i zbyt kosztowne… nie wiem co jeszcze, bo nie jestem w tej dziedzinie fachowcem, ale powinniśmy chyba iść też w tym kierunku, żeby była pozytywna motywacja do tworzenia planów a nie, tak jak w tej chwili, że jest motywacja negatywna dla włodarzy gmin, jeśli chodzi o tworzenie tych planów, ponieważ są one drogie, kosztowne, skomplikowane oraz można się od nich skutecznie odwołać.

Uważam, że jest dramatycznie pilna potrzeba, po pierwsze, nowelizacji przepisów, a po drugie, być może stworzenia również jakichś rozwiązań nadzwyczajnych, jeśli chodzi o kontrolę. Zresztą będę występował do odpowiednich organów państwa, żeby wkroczyły w te zagadnienia, bo to co się dzieje teraz jest wiadome wszystkim, ale nie ma żadnej skutecznej reakcji a być powinna.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo.

Chcę poinformować, że czas mamy jeszcze tylko do godziny 14. Dyskusja jest frapująca i zapewne każdy z państwa chciałby zabrać głos dwa lub trzy razy, ale w pierwszej kolejności muszę udzielić głosu panu przewodniczącemu Żmijanowi, który bardzo cierpliwie czeka na swoją kolej – bardzo proszę.

Poseł Stanisław Żmijan (PO-KO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, postaram się najkrócej jak można, chociaż temat jest, rzeczywiście, interesujący.

Przyłączam się, oczywiście, do podziękowań za prezentację i chcę powiedzieć, ponieważ w parlamencie jestem już parę lat, mam możliwość oglądu sytuacji z pewnej perspektywy, wiem co się działo przez te lata. Rzeczywiście podejmowane próby, o których panowie także mówiliście, niestety nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Jeśli chodzi o planowanie przestrzenne to pracujemy na ustawie, o której wiemy, że jest wadliwa, ale – niestety – nie jesteśmy w stanie przez kolejne kadencje uchwalić ustawy lepszej.

Nie mam wątpliwości, diagnoza jest jak najbardziej jednoznaczna i trudno z nią dyskutować oraz twierdzić, że jest inaczej. Tak, z tytułu złych regulacji w sferze planowania przestrzennego ponosimy jako społeczeństwo wysokie straty. Panowie usiłowaliście je oszacować, policzyć i te straty zapewne występują, może są ciut wyższe lub ciut niższe, ale na pewno istnieją. Gorzej jest jednak z terapią, też sobie zadaję pytanie: dlaczego nie jesteśmy w stanie skutecznie zmienić regulacji prawnych w tej dziedzinie, aczkolwiek nie jest to tak, że nie czuję tego, dlaczego tak jest.

Panowie pokazaliście krótki rys historyczny, uwzględniliście nasz poprzedni system ustrojowy – to wszystko prawda, pewnie przyczyny są złożone, ale proszę zauważyć, że w gronie tzw. państw demoludów oprócz nas były także Czechy, Słowacja i jeszcze kilka innych. Lecąc samolotem można jednak wyraźnie zobaczyć, jak wyglądają miejscowości, jak tam realizuje się zagospodarowanie przestrzenne. Wystarczy tylko przelecieć nad granicą i w Polsce jest od razu zupełnie inaczej. Można więc dyskutować, czy to naprawdę system spowodował, że mamy to co mamy a nie, po prostu, gorsza urbanizacja i gorsze plany zagospodarowania niż u sąsiadów.

Jeden z panów profesorów, kiedy mówił o tych złych regulacjach, nawiązał do kwestii podatku od nieruchomości – szanowni państwo, my mamy podatek od nieruchomości, a mi się wydaje, że panowie myśleliście o podatku od wartości a nie od powierzchni. Nie ulega jednak wątpliwości, że byłoby to skuteczne narzędzie także w przypadku tych, którzy inwestują, bo jednak im większa wartość, tym wyższy podatek itd.

Dlaczego zarówno państwo, jak i posłowie mówicie, że jest tak a my tego nie zmieniamy? Mam na ten temat swoje zdanie. Po 1989 r. chcieliśmy zmienić system i wydaje

się, że go zmienialiśmy, ale to należy robić przy pomocy stosownych narzędzi. Jeżeli wiedzieliśmy i wiemy dzisiaj, z tym, że wtedy było to widoczne drastycznie… \Pamiętacie państwo, jak spółdzielnie mieszkaniowe zapisywały na mieszkania, ile lat trwało oczekiwanie? Małżeństwo otrzymywało klucze do spółdzielczego mieszkania, kiedy małżonkowie mieli po czterdzieści a niekiedy, nawet po pięćdziesiąt lat. Chcieliśmy budować więcej mieszkań i dlatego zielone światło skierowano na budownictwo mieszkaniowe. Taka sytuacja miała wtedy miejsce i ma miejsce nadal. Trzeba jednak próbować zapanować nad tym procesem. Rozwiązanie problemu dachu nad głową to jedna rzecz, ale to nie oznacza, że nie możemy panować nad gospodarką przestrzenną, nad zabudową itd.

Jeśli mówimy, że prawo własności jest święte, to wiemy dlaczego. Wiemy z czym kojarzyło się dobro wspólne po II wojnie, kiedy był system nakazowo-rozdzielczy, kiedy własność nie była w najmniejszym stopniu szanowana. W związku z tym, jeżeli po 1989 r. tworzyliśmy prawo, to było ono właśnie nakierowane na osobę, aby się czuła upodmiotowiona, żeby czuła, że własność jest rzeczywiście święta, żeby nie dała sobie niczego narzucić i, żeby miała poczucie, że żyje w wolnym demokratycznym kraju, który szanuje wolność szeroko rozumianą a, w szczególności, własność. Nie mam, co do tego, wątpliwości.

Zgadzam się z tezą, że trzeba by zapanować nad tymi procesami centralnie, trzeba to zrobić umiejętnie. I nie zgodzę się z panami, że mogą to zrobić politycy – bez ekspertów nie da się tego zrobić dobrze ani mądrze. Jestem jednak głęboko przekonany, że głębokie usamorządowienie procesu decyzyjnego, reforma samorządowa, była reformą dobrą. Upodmiotowiliśmy społeczeństwo, upodmiotowiliśmy jednostkę, wyzwoliliśmy energię. To wszystko były zjawiska pożądane i oczekiwane – i my ten cel osiągnęliśmy. Teraz, oczywiście, jest już trochę późno, ale musimy tę dyskusję podjąć.

Mało tego, nie chodzi już o dyskusję, ale nadszedł czas działania, jeżeli jest źle. Panowie doskonale o tym wiecie, jeden z was doradza przecież na szczeblu województwa. Jeśli sugerujecie (a ten wątek pojawiał się w wypowiedziach), że trzeba, aby zagadnienia, takie jak mieszkalnictwo, budownictwo i planowanie znalazły się w jednym miejscu to proszę w tym momencie zauważyć, że żyjemy w państwie, w którego rządzie nie ma resortu mającego w nazwie budownictwo. Dzisiaj nie wiemy, kto naprawdę odpowiada za mieszkalnictwo. Po pierwszej fazie reorganizacji i podziału kompetencji między resortami mieszkalnictwo znalazło się u premiera. Pytam, po co u premiera? Podobno premier ma wszystko skoordynować. Nie wiemy, na ile za planowanie odpowiada dziś resort inwestycji i rozwoju. Nie wiemy tego. Panowie sugerujecie, a w zasadzie oczekujecie, żeby planowanie szło w to miejsce, ale ja takiego przekonania nie mam.

Pojawiło się jeszcze szereg innych kwestii na poziomie funkcjonowania w samorządach, takich jak opłata planistyczna, kompensaty, inne opłaty itd., znamy te zjawiska. Nieodpowiedzialne miasta w początkowej fazie, kiedy jeszcze nie rozumiały skutków, jakie wywołuje ten proces, pozwoliły sobie na wyłączenia z produkcji rolnej i zamianę przeznaczenia gruntów. Wtedy było jeszcze twarde prawo, które mówiło, że grunty pod drogi trzeba wykupić itd., później samorządy się z tego wycofywały, procesy trwają do dzisiaj. Po prostu nie chciano stosować tego prawa.

Takich problemów jest naprawdę cała masa, ale, żeby nie przedłużać – jeszcze raz bardzo dziękuję, bardzo interesująca prezentacja. Naprawdę, nie mam wątpliwości, był to dobry wsad do dyskusji, a przede wszystkim, już do działania.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Bardzo dziękuję.

Proszę teraz panów profesorów o odpowiedź, padło kilka pytań.

Będzie jeszcze druga tura – widzę zgłoszenia dwóch pań posłanek i dwóch panów posłów, będą mieli państwo okazję do zadania pytania.

Proszę bardzo.

Kierownik Zakładu Geografii Miast i Ludności w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dr hab. prof. ndzw. IGiPZ Tomasz Przemysław Śleszyński:

Bardzo serdecznie dziękuję za tę żywą i odbieraną jako pożyteczną dyskusję, co mnie bardzo cieszy, podobnie jak ocena naszego raportu. Chcę państwa z tego miejsca

zapewnić, że niezależnie od… i my mamy swoje poglądy polityczne i państwo je macie, z natury jesteście politykami, ale chciałbym teraz wołać o konsensus. W sprawach eksperckich, naukowych, możecie państwo się do nas zwracać. Postaramy się pomóc jak najlepiej umiemy. Nie tylko nasza trójka, czy nasz trzydziestoosobowy zespół. W Polsce jest naprawdę dużo środowisk, które podchodzą do tego wiarygodnie i rzetelnie, robią badania oraz mogą dołożyć różnego rodzaju wsad merytoryczny.

Przechodząc do pytania pana przewodniczącego Rzońcy, chciałbym bardzo za nie podziękować. To, co m.in. z naszego wystąpienia powinno pozostać to nie jest tylko ten żarliwy apel o działania. Bardzo dziękuję, że jest dobry odzew, ale warto pamiętać o kilku liczbach. Celem naszego raportu było bowiem pokazanie, że to, co nas otacza wokół, coraz więcej nas kosztuje. Macie państwo teraz w ręku argument, fakty, konkrety – z liczbami się nie dyskutuje i właśnie o tych liczbach kilka słów.

Kluczowy, w sensie liczb, jest slajd nr 26 w mojej prezentacji. Wyliczamy tam, czy też może raczej podsumowujemy, te 84 mld zł i to jest jedna liczba, która powinna nam zostać w głowach i nieustannie krążyć nie tylko w tej sali, ale również i poza tą salą, po całym Sejmie oraz w mediach – chaos przestrzenny kosztuje nas rocznie 84 mld zł.

Możemy wejść dalej bardziej szczegółowo w poszczególne dziedziny. Najważniejszych jest pięć: osadnictwo i infrastruktura techniczna – 20 mld zł, transport i mobilność – 31 mld zł, rolnictwo i użytkowanie ziemi – 9 mld zł, rynek nieruchomości – 11 mld zł, koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym – 12,5 mld zł.

To można sobie również zapamiętać, ale oprócz tych liczb warto wiedzieć, skąd one się wzięły. Wzięły się one z kilku innych procesów, które na podstawie twardych i niepodważalnych danych możemy pokazać. To jest m.in. wspomniane 6 mld m^2 odrolnień od 2003 r., to jest 2 miliony WZ-tek, to jest 60 milionów osób, które mogą zamieszkać na terenach mieszkaniowych ujętych w planach miejscowych (a 130-200 milionów na podstawie studiów uwarunkowań) i wreszcie 2,5 tysiąca gmin i każda z nich sama sobie o wszystkim decyduje.

Bardzo mnie cieszy, że gdzieś tutaj zaczyna się wreszcie dyskusja, czy myśmy gminom nie dali zbyt dużo swobody, czy nie powinno jednak istnieć centrum koordynacyjne, które istnieje w krajach wolnorynkowych, bardziej liberalnych niż Polska. Te centra tam istnieją i pilnują, aby wszystko mniej kosztowało.

Z bardzo wielką atencją patrzę na panią dyr. Szwałko, ale także i na poprzednich dyrektorów departamentów, w których kompetencjach leżał ład przestrzenny. Przy tak niewielkim zatrudnieniu, przy takich niewielkich zasobach kadrowych, coś się jednak działo i coś było robione.

Proszę państwa, bardzo serdecznie dziękuję za dzisiejsze posiedzenie, za możliwość przedstawienia raportu i głęboko wierzę, że nastąpi kontynuacja. Najbliższa przewidziana jest 21 marca w salach Najwyższej Izby Kontroli, ale na pewno będzie to kontynuowane jeszcze w innych miejscach.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Czy jeszcze któryś z panów chciałby zabrać głos?

Proszę uprzejmie, pan prof. Markowski.

Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN prof. dr hab. Tadeusz Markowski:

Chciałbym podjąć trzy krótkie wątki, bo wydaje mi się, że warto.

Po pierwsze, wpływ planu na wartość gruntów, ochronę interesu publicznego i przestrzenie publiczne. Wiemy, że przestrzenie publiczne wpływają na wartość terenów prywatnych i dlatego ta przestrzeń jest chętnie zawłaszczana, ale wpadamy w pułapkę społeczną. W imię ochrony tej naszej wartości, jej podnoszenia, wprowadzenie podatku *ad valorem* jest najbardziej sensowne ekonomicznie. Tworząc przestrzeń publiczną, która podnosi wartość wokoło, my również zyskujemy dochody do miejskiego budżetu. Trzeba wytworzyć związek, ale nie taki jaki mamy w tej chwili, że mamy koszt publiczny a zyski prywatne. Musi być udział sektora publicznego w tworzonej wartości. Wtedy miasto będzie chciało chronić i budować przestrzeń publiczną.

W długiej perspektywie rachunek jest prosty: ochrona wartości publicznej podnosi wartość sektora prywatnego i podnosi dobrobyt wszystkich. To musi być ujęte w systemie ekonomicznym, zinternalizowane w odpowiedni sposób. To jest podstawowa rzecz. Jeżeli będzie się to ciągle pomijać, będziemy tworzyć ułomne systemy. Cały system regulacji musi być otoczony bodźcami ekonomicznymi wynikającymi z ułomności gospodarki kapitalistycznej.

Mamy przykład, który pan pięknie podał, dotyczący dywersji i zagarniania terenów czy to osuwiskowych, czy zalewowych. Mówi się wtedy, że przecież gmina mogła zaplanować. Ale, jeżeli wszystkie gminy tego nie zrobiły, to oznacza, że prawo jest jednak wadliwe, bo pozwala na tego typu działania. Gmina nie jest w stanie z tego się wycofać, bo ma olbrzymie koszty. Jeżeli ktoś stworzył złe prawo, to musi wziąć na siebie odpowiedzialność. To nie jest problem gminy tylko powszechny problem ułomności tworzonego prawa. Obowiązek spada na interwencje regulatora i jest on po stronie państwa, trzeba to wziąć na siebie zamiast mówić: *mogliście tego nie robić*.

Jak mieliśmy tereny zalewowe kłóciłem się z ministrem Dziekońskim, bo też używał takich argumentów. Twierdził, że prawo pod tym względem jest doskonałe (*możecie przecież nie wyznaczać na terenach zalewowych*), ale jak się rozpoczęło, a instrument słaby, planowanie trwa cztery lata, nikt nie chce uregulować systemu planowania, że możemy mieć plany ogólne, które tylko zajmują się przeznaczeniem terenu i we współpracy z systemami planów krajowych oraz wojewódzkich panują nad ładem przestrzennym, no to tworzymy system bezprawia i wtedy rozpoczyna się dywersja, co jest typową pułapką społeczną. Tak gra deweloper. Sprzeda raz wartość, potem generuje nową, zasłania okno sąsiadowi – to wiemy, a więc wymaga to regulacji prawnej i powiedzenia: *koniec z WZ-tką, bez żadnej rekompensaty*. Na jakiej podstawie prawnej WZ-tka zamienia teren bezwartościowy na teren wartościowy, kiedy przy pomocy planu miejscowego też nie jesteśmy w stanie wyegzekwować określonej opłaty z tego tytułu?

To przecież jest podłe rozwiązanie prawne, które zostało tak zinterpretowane w imię interesów grupowych, tu trzeba bronić.

Teraz jeszcze jeden elemencik, który lansuję.

Jeżeli mamy system limitacji prawa do rozwoju, żeby mówić o gospodarce rynkowej można handlować prawami do rozwoju. Nie ograniczajmy do końca, tylko jeżeli gminy będą miały możliwość większej ekspansji, ale nie skorzystają, to takie prawa mogą sprzedać jednostce, która ma tę siłę napędową i tam rozpoczynają się procesy rozwoju. Nie będzie to we wszystkich, ale ta niby pokrzywdzona gmina też będzie miała jakieś przychody a ta, która akurat ma dynamiczny rozwój, ma plan i jest przygotowana, może z tego skorzystać. Wtedy limitacja plus te prawa handlu prawami do ekspansji, tak jak kontrolujemy środowisko, może być jakimś rozwiązaniem. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję.

W tej chwili prowadzę konsultacje z panami przewodniczącymi w gronie prezydium. Wiem, że państwo posłowie mają jeszcze pytania, ale nie mamy wyjścia i o godzinie 14.00 musimy skończyć posiedzenie, ponieważ już czekają posłowie z innej komisji.

Mam jednak prośbę o kontynuację, krótko mówiąc, w tym momencie zamknąłbym dzisiaj posiedzenie. Mamy takie warunki czasowe, jakie mamy. Na dziś zaplanowane są jeszcze cztery posiedzenia. Nie chcemy jednak pozostawiać tego tematu i dlatego proponujemy państwu, albo może powiem inaczej: może państwo by nam zaproponowali jakiś kolejny temat, może to być pogłębienie dzisiejszego, albo ujęcie zagadnienia w skali makro, jak mi podpowiada pan wiceprzewodniczący Chruszcz. Wtedy my, w nieodległym terminie, zaproponujemy i zorganizujemy posiedzenie Komisji Infrastruktury poświęcone temu tematowi. Taki termin na pewno się znajdzie, mogę to zagwarantować, znajdzie się również sala.

Dzisiaj mamy taki reżim czasowy, jaki mamy.

Chciałem państwu bardzo serdecznie podziękować. Widzę, że zgłasza się jeszcze pan dyrektor z NIK i kilkoro posłów. Proszę o wyrozumiałość, ale naprawdę musimy kończyć obrady.

Poseł Mirosław Suchoń (N):

Tylko jedna mała prośba, jeśli pan przewodniczący pozwoli.

Myślę, że byłoby dobrze, gdyby państwo na kolejne posiedzenie mogli przygotować także ewentualne stanowiska gmin, jeżeli ta tematyka była im przedstawiana. Chcielibyśmy poznać stanowisko samorządu, wiedzieć, co on na ten temat myśli. W mojej ocenie akurat tego w dzisiejszej prezentacji zabrakło, ale rozumiem reżim czasowy i rezygnuję w związku z tym z zadania pytania.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Może poproszę zainteresowanych posłów o przekazanie swoich sugestii w tej sprawie do prezydium Komisji Infrastruktury, może być drogą elektroniczną.

Pani poseł Chmiel, dosłownie jedno zdanie, bardzo proszę.

Poseł Małgorzata Chmiel (PO-KO):

Jedno zdanie, panie przewodniczący.

Chciałabym zwrócić tylko uwagę na to, co panowie mówiliście o banku ziemi. Duży problem polega na tym, że gminy nie mają banku ziemi, natomiast mają go prywatni inwestorzy. Prosiłabym o przygotowanie na nasze przyszłe posiedzenie danych na ten temat. Może dysponujecie państwo procentowym zestawieniem pokazującym, jaki procent terenów w gminach, zwłaszcza w tych większych, znajduje się w prywatnych rękach? Bo to właściwie ci ludzie rządzą planowaniem przestrzennym w danej gminie, do tego się to wszystko sprowadza.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję.

Osoby, które jeszcze chciały zabrać głos, proszę o sformułowanie pytań i przekazanie je ekspertom poprzez Komisję. Widzę, że atmosfera jest na tyle nośna, iż jestem zdeterminowany bardzo szybko zwołać kolejne posiedzenie. W tym momencie jednak bardzo prosiłbym o umożliwienie mi zamknięcia obrad. Inni posłowie czekają już na korytarzu, to posiedzenie trzeba zamknąć. Będziemy mieć na liczniku kolejne posiedzenie a to też jest ważne, drodzy państwo.

Bardzo dziękuję panom profesorom.

Zgłaszał się jeszcze pan dyrektor Emiljan, bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Tomasz Emiljan:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Proszę państwa, chciałbym powiedzieć, że tę dyskusję moglibyśmy kontynuować 21 marca, wtedy – wspólnie z panami profesorami – organizujemy konferencję, na którą państwo jesteście, oczywiście, zaproszeni… zachęcamy do wzięcia udziału.

Będzie nieco szersze grono uczestników, jeszcze więcej przedstawicieli środowiska naukowego. Mam nadzieję, że dyskusja będzie ciekawa. Powinien to być dobry moment do kontynuacji rozpoczętej dziś dyskusji. Wychodząc niejako naprzeciw oczekiwaniom pana przewodniczącego bardzo serdecznie wszystkich zapraszam do wzięcia udziału w konferencji, która odbędzie się 21 marca br. w Najwyższej Izbie Kontroli.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo.

Na pewno skorzystamy z zaproszenia, ale i tak w gronie prezydium postanowiliśmy już o zwołaniu w Sejmie jeszcze jednego posiedzenia Komisji Infrastruktury na ten temat. Nasz udział w konferencji organizowanej przez NIK nie wykluczy kolejnego posiedzenia Komisji.

Jeszcze raz bardzo wszystkim dziękuję.

Przepraszam niektórych posłów, że nie zdążyłem udzielić im głosu, ale takie były warunki.

Zamykam posiedzenie Komisji.